plan up

Pronti per il ~~Flop~~ 55%

Gli insegnamenti dei Piani nazionali per l'energia e il clima per realizzare un'Europa climaticamente neutra

European Climate Foundation

www.planup.eu

› LIFE PlanUp

Per citare questo studio: LIFE PlanUp (2021) Pronti per il flop/55%: Gli insegnamenti dei Piani nazionali per l'energia e il clima per realizzare un'Europa climaticamente neutra

Pubblicato: maggio 2021

Analisi di Carbon Market Watch con il contributo di Transport & Environment, Energy Cities ed European Environmental Bureau.

Gruppo di esperti: Agnese Ruggiero, Cristina Mestre, Barbara Mariani e David Donnerer

› Revisione della qualità del prodotto

Controllo qualità	Data	Stato	Commenti
Progetto consorzio	26/05/2021	Ok	

› Riconoscimenti

Il progetto LIFE PlanUp ha ricevuto finanziamenti dal programma LIFE dell'Unione europea. Il progetto riconosce anche il generoso sostegno della European Climate Foundation (Fondazione Europea per il Clima).

› Nota legale

Questa pubblicazione, corrispondente al progetto C8.8, è finanziata dalla Commissione europea attraverso il programma LIFE e dalla Fondazione Europea per il Clima. L'obiettivo generale del programma LIFE è quello di fungere da catalizzatore del cambiamento nello sviluppo e nell'attuazione delle politiche, fornendo e diffondendo soluzioni e buone pratiche per raggiungere gli obiettivi ambientali e climatici e promuovendo tecnologie innovative per l'ambiente e il cambiamento climatico. Le informazioni e le opinioni contenute in questo rapporto sono quelle degli autori e non riflettono necessariamente l'opinione ufficiale della Commissione europea.

› Ulteriori informazioni

Miriam Vicente Marcos, Coordinatrice del progetto presso Carbon Market Watch miriam.vicente@carbonmarketwatch.org
Agnese Ruggiero, Responsabile delle politiche di Carbon Market Watch agnese.ruggiero@carbonmarketwatch.org

› Design

Quentin Geluyckens, Curious Cowboy SRL – www.curiouscowboy.com

Indice

Sintesi 04

Introduzione 05

Regolamento sulla governance 07

Includere disposizioni più rigorose per la partecipazione del pubblico 08

Una valutazione delle vigenti disposizioni 08

Cosa ha funzionato? 08

Cosa non ha funzionato? 09

Perché le disposizioni vigenti non sono sufficienti? 10

Principali raccomandazioni 10

Includere un approccio più strutturato ai dialoghi multilivello tra stakeholder 11

Una valutazione delle disposizioni vigenti 11

Principali raccomandazioni 12

Rivedere il modello di pianificazione per assicurare che gli Stati membri includano piani strategici con percorsi e scadenze a lungo termine 13

Una valutazione del modello corrente 13

Cosa ha funzionato? 13

Cosa non ha funzionato? 13

Perché il modello corrente non è sufficiente? 14

Principali raccomandazioni 14

Regolamento sulla condivisione degli sforzi 15

Mantenere e rafforzare gli obiettivi nazionali vincolanti di riduzione delle emissioni 16

Valutazione del quadro attuale 16

Principali raccomandazioni 17

Mantenere il settore dell'edilizia e quello dei trasporti stradali nell'ambito dell'ESR 18

Trasporti 18

Edilizia 18

Estendere il sistema EU ETS ai trasporti e all'edilizia? 19

Principali raccomandazioni 20

Un solido quadro legislativo per limitare le emissioni di carbonio generate dall'agricoltura 21

L'agricoltura nei piani nazionali per l'energia e il clima 21

Cosa non ha funzionato? 22

Principali raccomandazioni 22

Eliminare progressivamente le flessibilità previste dall'ESR 23

Cosa non ha funzionato? 24

Principali raccomandazioni 24

Altre questioni rilevanti 25

Includere gli obiettivi nazionali vincolanti per le fonti energetiche rinnovabili e l'efficienza energetica nel pacchetto Pronti per il 55% 25

Cosa non ha funzionato? 26

Principali raccomandazioni 26

Conclusioni 27

Riferimenti 29

Sintesi

Se l'Europa desidera essere autenticamente all'avanguardia nella lotta al cambiamento climatico, sono necessarie sostanziali riduzioni delle emissioni di carbonio in tutti i settori dell'economia. Da quando l'UE ha lanciato il Green Deal a dicembre del 2019, il Clean Energy Package (2018), che include il Regolamento sulla governance e il Regolamento sulla condivisione degli sforzi, risulta totalmente sorpassato. Il presente rapporto di PlanUp offre consigli sulla revisione dei due regolamenti al fine di garantire coerenza con il pacchetto Pronti per il 55% e più in generale con gli obiettivi dell'accordo di Parigi.

Il **Regolamento sulla governance** prevede che ciascuno Stato membro fissi Piani nazionali per l'energia e il clima (PNEC) che coprono un periodo di dieci anni. Questo rigoroso regolamento che disciplinava le strategie in materia di energia e clima a medio-lungo termine è diventato obsoleto e dovrebbe essere rafforzato per essere più efficace nel prossimo futuro.

Il progetto LIFE PlanUp è stato istituito nel 2018 per seguire i progressi dei Piani nazionali per l'energia e il clima e sostenere cinque nazioni europee nella conquista di economie a zero emissioni di carbonio e per una forte mitigazione del cambiamento climatico. Volgendo oramai quasi al termine, il progetto suggerisce di adottare le misure delineate di seguito per un'azione rapida.

In primo luogo, deve essere reso obbligatorio l'aggiornamento dei piani in linea con i nuovi obiettivi di riduzione delle emissioni al 2030. Il Regolamento sulla governance dovrebbe anche richiedere agli Stati membri di fornire un calendario del processo di elaborazione, comunicando percorsi e scadenze a lungo termine e consultando il pubblico in tutte le fasi del processo per migliorare ulteriormente la trasparenza, l'accessibilità e l'impegno.

L'attuale volontarietà dell'art. 11 del Regolamento dovrebbe essere soggetta a misure più rigorose. Un incarico per la creazione di dialoghi multilivello tra stakeholder creerebbe i dibattiti sul clima necessari a incentivare il cambiamento. L'ambito dell'art. 11 dovrebbe inoltre essere esteso alla cooperazione tra autorità locali, regionali e nazionali e offrire orientamento agli Stati membri su come mettere in pratica questo proposito.

Il **Regolamento sulla condivisione degli sforzi** (ESR) fissa obiettivi nazionali vincolanti per ciascuno Stato membro per i settori non inclusi nel Sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE (EU ETS) (trasporti stradali, agricoltura, rifiuti e impianti di dimensioni ridotte), i quali sono responsabili di circa il 60% delle emissioni di gas a effetto serra dell'Unione. Si prevede che i Paesi con un PIL più elevato perseguano obiettivi ancora maggiori, di modo che quelli meno ricchi possano effettuare una transizione più equa. Il Regolamento sulla condivisione degli sforzi è anche compilato all'interno dei Piani nazionali per l'energia e il clima e, pertanto, deve essere aggiornato in tandem con i nuovi impegni assunti dall'UE per l'energia e il clima - obiettivi più elevati fissati nell'ambito di tale regolamento costringerebbero, di conseguenza, i Paesi ad aggiornare i loro PNEC. Le principali raccomandazioni per il Regolamento sulla condivisione degli sforzi includono la prescrizione di obiettivi nazionali vincolanti più elevati per quanto riguarda la riduzione delle emissioni, facendo in modo che l'azione per il clima continui ad essere un tema cruciale nell'ambito della legislazione. Per rafforzare questo obiettivo, si dovrebbero eliminare le scappatoie quali la flessibilità nello scambio delle quote di emissione e si dovrebbero introdurre sanzioni in caso di mancata osservanza in linea con il costo dei cambiamenti necessari. Sarà particolarmente importante introdurre notevoli riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra nel settore agricolo - una misura imperativa considerato che l'agricoltura causa, ad esempio, il 54% delle emissioni di metano dell'UE.

Infine, come suggerito dalle evidenze raccolte durante il progetto PlanUp, si dovrebbero rendere giuridicamente vincolanti sia gli obiettivi in materia di energia rinnovabile sia quelli in materia di efficienza energetica. Queste due componenti agirebbero in maniera complementare tra loro per assicurare lo sviluppo di sinergie e fare in modo che tutti i settori economici contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi energetici.

Introduzione

Le conseguenze del cambiamento climatico si stanno già avvertendo in maniera negativa in tutto il pianeta. Affrontare questa sfida in Europa e nel resto del mondo richiede sostanziali riduzioni delle emissioni di carbonio in tutti i settori dell'economia.

Il primo quadro normativo completo di rilievo fissato dall'UE per affrontare la sfida del cambiamento climatico è stato il **pacchetto Clima-Energia 20-20-20** adottato nel 2009, che includeva un obiettivo di riduzione delle emissioni pari al 20% entro il 2020. Il pacchetto venne sottoposto a revisione nel triennio 2015-2018 dopo che i leader UE ebbero convenuto nel 2014 di portare questo obiettivo ad almeno il -40% delle emissioni di gas a effetto serra per il 2030.

Il pacchetto comprendeva il Sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE (ETS), il Regolamento sulla condivisione degli sforzi (o Regolamento su un'azione per il clima), le direttive per la promozione dell'energia rinnovabile e dell'efficienza energetica, e le politiche settoriali che affrontano le riduzioni delle emissioni correlate a settori economici specifici come l'agricoltura (il Regolamento in materia di uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura - LULUCF) e i trasporti (il Regolamento sulle norme relative ai livelli di prestazione in materia di emissioni di CO_2 per i veicoli commerciali pesanti e leggeri).

Un importante cambiamento nel quadro normativo in materia di energia e clima è stato introdotto con il **Clean Energy Package** del 2018, ossia il sistema di governance dell'Unione dell'energia (il "**Regolamento sulla governance**"), in base al quale ogni Stato membro è tenuto a stabilire un **Piano nazionale per l'energia e il clima (PNEC)** per un periodo di dieci anni dal 2021 al 2030 (da sottoporre a revisione nei decenni a venire). Quella fu la prima volta in cui ai governi UE veniva chiesto di elaborare piani integrati e delineare le politiche e le misure strategiche nazionali su come conseguire gli obiettivi in materia di clima ed energia a cui essi sono vincolati in virtù della legislazione comunitaria.

Nel 2014, il livello di ambizione dell'obiettivo climatico chiave per il 2030 venne fissato a -40%. Tuttavia, molte cose sono cambiate da allora. Innanzi tutto, nel 2015 fu concluso l'Accordo di Parigi, che sanciva gli sforzi internazionali per limitare il riscaldamento globale a 1,5 °C. Questo obiettivo venne rafforzato da un rapporto speciale dell'IPCC, l'organismo per la climatologia delle Nazioni Unite, sugli effetti del riscaldamento globale di 1,5 °C e sui percorsi connessi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra a livello mondiale. Parallelamente, sono aumentati drasticamente la domanda e il sostegno da parte del pubblico per un'azione più urgente e più risoluta volta a combattere la crisi climatica. In risposta a ciò, nel 2019 i leader dell'UE hanno convenuto che l'Europa dovrà rendersi neutra dal punto di vista climatico entro il 2050. Per raggiungere questo importante obiettivo, a dicembre del 2019 la Commissione europea ha lanciato il Green Deal europeo, un piano generale concepito per far diventare l'Europa il primo continente a impatto climatico nullo al mondo entro la metà del secolo.

Il raggiungimento di questo obiettivo a lungo termine richiede un'azione audace nel breve termine. A dicembre del 2020, i leader dell'UE hanno adottato un nuovo obiettivo climatico di riduzioni nette di "almeno il 55%" entro il 2030. Questo obiettivo climatico più elevato richiede la revisione di tutta la normativa comunitaria in materia di clima ed energia pertinente. La presentazione delle proposte legislative rivedute è prevista per luglio 2021 nell'ambito del cosiddetto pacchetto "**Pronti per il 55%**".

Un obiettivo climatico più elevato per il 2030 indica che l'aggiornamento dei piani nazionali per l'energia e il clima previsto per il 2023 dovrà essere allineato per convergere con tale livello di ambizione.

La pandemia di coronavirus ha modificato l'intero panorama decisionale in Europa e non solo. La crisi sanitaria e le misure adottate per affrontarla hanno comportato perdite di posti di lavoro, fatto emergere aspetti psicosociali e provocato recessioni economiche. Per aiutare gli Stati membri a gestire la crisi e

risollevarsi dal rallentamento economico causato dalla pandemia, nell'estate del 2020 l'UE ha concordato di istituire un fondo da 750 miliardi di euro – lo **strumento per la ripresa e la resilienza**. Per accedere a queste risorse, i governi UE devono presentare piani di ripresa che definiscono le modalità con cui intendono avvalersi delle risorse messe loro a disposizione. I piani nazionali di ripresa devono essere in linea con gli obiettivi dell'UE per una trasformazione verde e digitale.

Nonostante la crisi sanitaria, l'azione per il clima è rimasta fermamente una priorità nell'agenda politica. La necessità di affrontare la crisi climatica continua a ricevere un ampio sostegno da parte del pubblico.

› Il progetto PlanUp

Avviato nel 2018, il progetto LIFE PlanUp ha seguito l'evoluzione dei piani nazionali per l'energia e il clima in cinque Stati membri UE: Spagna, Italia, Polonia, Romania e Ungheria. Al fine di sostenere una rapida decarbonizzazione in Europa, il progetto promuove le buone pratiche nel settore dei trasporti, dell'agricoltura e dell'edilizia e il dialogo sull'elaborazione di politiche in materia di basse emissioni di carbonio tra le autorità locali, regionali e nazionali, le organizzazioni della società civile e il mondo accademico.

L'obiettivo primario di PlanUp è assicurare una maggiore trasparenza e sostegno alle ambiziose politiche per il clima e l'energia dei cinque Paesi target. Per raggiungere questo obiettivo, il progetto aiuta le autorità locali e le organizzazioni della società civile a partecipare allo sviluppo e all'attuazione dei PNEC e facilita la loro cooperazione sulle azioni per la mitigazione dei cambiamenti climatici.

PlanUp raccoglie e diffonde inoltre buone pratiche e promuove politiche settoriali ben concepite e volte a prevenire i cambiamenti climatici per facilitare lo sviluppo dei Piani nazionali per l'energia e il clima e sensibilizzare il pubblico sulle diverse azioni dei Paesi.

Il lavoro di PlanUp ha fornito un'esperienza inestimabile ed insegnamenti per le iterazioni future dei PNEC nonché per i prossimi sviluppi delle politiche in materia di energia e clima a livello UE.

Questa pubblicazione mette a frutto tali insegnamenti, fornendo raccomandazioni per la prossima revisione della legislazione in materia di clima ed energia dell'UE nell'ambito del pacchetto Pronti per il 55%.

Regolamento sulla governance

Il Regolamento sulla governance dell'Unione dell'energia (il Regolamento sulla governance) definisce i principali obblighi di pianificazione e comunicazione relativi agli obiettivi energetici e climatici di tutti gli Stati membri dell'UE.

Sottoposto a revisione nel 2018, il Regolamento sulla governance è stato concepito per verificare se l'UE è sulla buona strada nel tener fede ai suoi impegni assunti nell'ambito della strategia dell'Unione dell'energia e dell'accordo di Parigi. Mentre in precedenza le responsabilità per le politiche in materia di clima ed energia erano state disciplinate nell'ambito di differenti normative come la Direttiva sull'energia da fonti rinnovabili e Direttiva sull'efficienza energetica, questo regolamento raggruppa insieme tutte queste azioni.

Per facilitare gli obblighi di pianificazione e di comunicazione in capo agli Stati membri, il Regolamento sulla governance prescrive ai Paesi di sviluppare Piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNEC). I PNEC sono strategie che contemplano un periodo di dieci anni e che delineano i singoli obiettivi energetici e climatici dei Paesi UE nonché le politiche e le misure per realizzarli. Per assicurare l'armonizzazione e la comparabilità dei PNEC, il Regolamento sulla governance delinea un quadro chiaro, corredato di un modello che i governi sono tenuti a seguire durante la definizione dei loro piani.

La prima iterazione del processo di compilazione dei PNEC si è conclusa agli inizi del 2020 quando tutti gli Stati membri presentarono i loro piani definitivi alla Commissione europea. I piani sono destinati a essere attuati a partire dal 2021 e saranno validi - con possibili modifiche e revisioni periodiche - fino al 2030.

I PNEC correnti si basano sul quadro 2030 per il clima e l'energia così come fissato nel 2018 e intendono raggiungere collettivamente una riduzione delle emissioni del 30% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005. Il Regolamento sulla governance non è tra gli atti legislativi che saranno sottoposti a revisione e aggiornati nell'ambito del pacchetto Pronti per il 55% a giugno 2021, il che significa che sussiste il rischio che nei prossimi due anni i piani siano scollegati dal nuovo obiettivo in materia di clima fissato dall'UE.

La decisione di non voler tornare sul Regolamento sulla governance e chiedere agli Stati membri di aggiornare i loro piani per riflettere le nuove ambizioni in materia di clima al 2030 dovrebbe essere riconsiderata. I Piani nazionali per l'energia e il clima integrano essenzialmente in un unico documento l'intera politica in materia di energia e clima dei singoli Paesi UE e forniscono obiettivi chiari e un indirizzo stabile del percorso da seguire nei prossimi dieci anni. La fase di attuazione, il cui inizio era previsto nel 2021, non dovrebbe basarsi su obiettivi obsoleti e politiche che non sono sufficientemente forti e rigorose da raggiungere un obiettivo di riduzione delle emissioni più elevato.

Inoltre, durante la prima iterazione dello sviluppo dei PNEC, il progetto PlanUp ha identificato ulteriori lacune e punti deboli del Regolamento sulla governance che ne giustificherebbero la revisione.

Di seguito viene riportato un elenco dei principali elementi contenuti nel Regolamento sulla governance e le raccomandazioni per rafforzarlo.

Includere disposizioni più rigorose per la partecipazione del pubblico

Le principali disposizioni per la partecipazione del pubblico sono delineate nell'art. 10 del Regolamento sulla governance. Questo articolo dispone che gli Stati membri devono assicurarsi di "procurare ai cittadini tempestive ed efficaci opportunità di partecipazione" nella preparazione delle proposte dei piani e dei Piani nazionali per l'energia e il clima definitivi, nonché nell'elaborazione delle strategie sul clima a lungo termine dei Paesi.

Per quanto concerne i PNEC definitivi, si afferma inoltre che la partecipazione del pubblico alla preparazione dei piani definitivi debba avvenire "ben prima della loro adozione". L'art. 10 prevede inoltre che gli Stati membri informino il pubblico in merito ai rispettivi piani per l'energia e il clima entro un calendario di scadenze ragionevoli che concedano un tempo sufficiente per l'informazione del pubblico e per consentire a quest'ultimo di partecipare ed esprimere le sue opinioni. Infine, gli Stati membri hanno l'obbligo di includere una sintesi delle osservazioni del pubblico in merito ai Piani nazionali per l'energia e il clima durante la loro trasmissione alla Commissione.

L'art. 10 si rifà anche alla direttiva UE che disciplina la Valutazione ambientale strategica (VAS), che è un processo sistematico di valutazione delle implicazioni ambientali di una politica, di un piano o di un programma proposto. Il processo di consultazione organizzato nell'ambito della procedura VAS in relazione ai Piani nazionali per l'energia e il clima deve anche essere conforme alle disposizioni di cui all'art. 10 del Regolamento sulla governance.

› Una valutazione delle vigenti disposizioni

The PlanUp NECP assessments found mixed results when it comes to the early and effective participation of the public in the first NECP drafting cycle in Member States. Key findings are listed below.

Cosa ha funzionato?

Gli Stati membri hanno consentito ai cittadini e/o agli stakeholder di partecipare in una certa misura all'elaborazione delle proposte dei piani e/o dei Piani nazionali per l'energia e il clima definitivi:

In genere, tutti gli Stati membri hanno rispettato i requisiti minimi fissati dall'art. 10 del Regolamento sulla governance. Hanno fornito l'opportunità al pubblico e/o agli stakeholder di contribuire quanto meno alla preparazione delle proposte dei piani o dei Piani nazionali per l'energia e il clima definitivi. Nel complesso, gli Stati membri hanno preferito ricorrere per la partecipazione del pubblico a consultazioni pubbliche (online) o a questionari sulle proposte dei piani o sui PNEC definitivi. In alcuni casi, come in Svezia e nei Paesi Bassi, gli stakeholder hanno potuto fornire suggerimenti sul piano nel suo complesso, senza essere vincolati alla rigidità dei questionari predefiniti (ossia a scelta multipla) o dei documenti consultivi incentrati soltanto su ambiti specifici dei piani. Alcuni Stati membri, come la Romania, hanno consentito al pubblico e agli stakeholder di partecipare alle consultazioni pubbliche sulle proposte dei piani o sui Piani nazionali per l'energia e il clima definitivi. Tuttavia, i tempi per la partecipazione pubblica erano molto ristretti.

Cosa non ha funzionato?

I governi non hanno concesso il tempo sufficiente per l'informazione del pubblico e degli stakeholder e per consentire loro di partecipare ed esprimere le loro opinioni nel processo di redazione del PNEC.

Sebbene gli Stati membri in genere indicano consultazioni pubbliche sui propri PNEC, le consultazioni non soddisfacevano i requisiti specifici stabiliti dalle disposizioni in materia di partecipazione del pubblico di cui al Regolamento sulla governance. I periodi di consultazione erano spesso molto brevi, considerata la lunghezza dei documenti (spesso composti da diverse centinaia di pagine). Ad esempio, in Polonia la consultazione pubblica è stata aperta soltanto per un mese, mentre la Romania ha consultato i cittadini in merito alla proposta del proprio Piano per tre settimane prima di trasmetterla alla Commissione UE alcune settimane dopo. L'Italia e la Spagna hanno entrambe concesso ai cittadini e agli stakeholder due mesi per rispondere alla consultazione.

I Piani nazionali per l'energia e il clima sono documenti di pianificazione altamente strategici e complessi. Tempi così ristretti non possono essere considerati ragionevoli per l'informazione del pubblico e per consentire a quest'ultimo di partecipare ed esprimere le sue opinioni. Inoltre, indire consultazioni pubbliche sui PNEC poco prima della loro presentazione, come nel caso della Romania, non può garantire che le osservazioni del pubblico siano debitamente prese in considerazione all'interno dei PNEC.

Sintesi delle osservazioni del pubblico incomplete o non incluse affatto nei PNEC definitivi degli Stati membri.

Anche se gli Stati membri hanno consentito al pubblico/agli stakeholder di partecipare al processo di elaborazione dei PNEC, non tutti hanno incluso una sintesi di queste osservazioni nei PNEC definitivi presentati alla Commissione europea. L'Ungheria, ad esempio, menziona soltanto quali stakeholder (selezionati) erano stati contattati per dare il loro contributo, ma non fornisce una sintesi delle loro osservazioni né indica in quale misura le stesse sono state incluse nel piano definitivo. Tale mancanza di trasparenza costituisce una violazione dell'obbligo di cui all'art. 10 di includere una sintesi delle osservazioni del pubblico. Altri Stati membri hanno incluso una sintesi delle osservazioni del pubblico, ma soltanto in varia misura: mentre Francia, Germania, Svezia, Finlandia, Italia, Spagna e Polonia hanno incluso una sintesi ed esplicitato la misura in cui le osservazioni del pubblico erano state integrate nei propri PNEC, Romania, Repubblica Ceca e Grecia hanno fornito soltanto una sintesi delle osservazioni senza scendere nel dettaglio di come avessero inciso all'interno dei loro piani definitivi.

Processi di partecipazione del pubblico selettivi e non trasparenti.

In rari casi, i governi non hanno affatto invitato il pubblico (ossia i cittadini) a contribuire al processo di elaborazione dei Piani nazionali per l'energia e il clima. Ad esempio, il governo ungherese ha inviato un questionario soltanto ad alcuni stakeholder selezionati. Oltre a ciò, gli stakeholder selezionati per partecipare al processo PNEC non erano stati informati del fatto che stessero contribuendo al piano per l'energia e il clima del Paese. Il questionario includeva soltanto informazioni generiche su un nuovo documento di pianificazione, ma non la proposta del piano stessa. L'Ungheria risolto questo problema almeno in parte durante le consultazioni sul PNEC definitivo (ancora una volta, con stakeholder selezionati) allegando al questionario il piano completo.

› Perché le disposizioni vigenti non sono sufficienti?

Alla luce di quanto affermato è evidente che le attuali disposizioni in materia di partecipazione del pubblico per il processo PNEC fissate dal Regolamento sulla governance sono insufficienti e che devono essere rafforzate per i cicli futuri di elaborazione dei PNEC. In primo luogo, le disposizioni di cui all'art. 10 del Regolamento sulla governance non definiscono una durata minima di quello che costituisce un tempo sufficiente affinché il pubblico venga informato e possa partecipare ed esprimere le proprie opinioni. Pertanto gli Stati membri possono indire consultazioni pubbliche che durano appena alcune settimane o 1-2 mesi, che è un periodo estremamente breve per documenti di pianificazione di una tale complessità ed esaustività come i piani per l'energia e il clima.

Inoltre, nessuna disposizione impone agli Stati membri di consultare il pubblico "ben prima dell'adozione" della proposta di Piano nazionale per l'energia e il clima, ma soltanto prima dell'adozione del piano definitivo. Nel primo ciclo di elaborazione dei PNEC, ciò ha portato molti Stati membri ad effettuare consultazioni soltanto in merito ai PNEC definitivi, e non alle proposte dei piani.

Infine, le disposizioni mancano di rigore circa l'imposizione della trasparenza nel processo di partecipazione pubblica in senso generale: gli Stati membri non sono obbligati a fornire un calendario chiaro e facilmente accessibile del loro processo di elaborazione delle proposte dei piani e dei PNEC definitivi. Sarebbe indispensabile imporre trasparenza per offrire al pubblico e agli stakeholder tempestive ed effettive opportunità di partecipare all'elaborazione dei PNEC. Il pubblico e altri stakeholder devono conoscere le tempistiche e la forma delle consultazioni con largo anticipo rispetto al processo di partecipazione pubblica per essere in grado di partecipare appieno ed esprimere le loro opinioni sui PNEC.

› Principali raccomandazioni

- Chiedere agli Stati membri di fornire una tempistica chiara e facilmente accessibile del processo di elaborazione ed aggiornamento dei PNEC per migliorare la trasparenza a livello generale.
- Specificare una durata minima di ciò che costituisce un lasso di tempo sufficiente affinché il pubblico venga informato e possa partecipare ed esprimere le proprie opinioni.
- Allineare le disposizioni in materia di partecipazione pubblica tra le proposte dei piani e i PNEC definitivi, anche per obbligare gli Stati membri a consultare il pubblico "ben prima dell'adozione" della proposta del PNEC.

Includere un approccio più strutturato ai dialoghi multilivello tra stakeholder

Mentre l'art. 10 del Regolamento sulla governance si concentra sulla partecipazione del pubblico, l'art. 11 costituisce un elemento cardine per assicurare un adeguato coinvolgimento degli stakeholder nel processo di elaborazione dei PNEC. In particolare, l'art. 11 prevede che gli Stati membri istituiscano i cosiddetti dialoghi multilivello sul clima e sull'energia:

"Ogni Stato membro istituisce un dialogo multilivello sul clima e sull'energia ai sensi delle norme nazionali, in cui le autorità locali, le organizzazioni della società civile, la comunità imprenditoriale, gli investitori e altri soggetti interessati nonché il pubblico siano in grado di partecipare attivamente e discutere dei vari scenari previsti per le politiche in materia di energia e di clima, anche sul lungo termine, e di riesaminare i progressi, a meno che non disponga già di una struttura che persegue lo stesso obiettivo. I piani nazionali integrati per l'energia e il clima possono essere discussi nell'ambito di tale dialogo".

Le autorità locali e regionali e le organizzazioni della società civile sono esplicitamente menzionate come soggetti interessati da coinvolgere attraverso i "dialoghi multilivello sul clima e sull'energia". È anche vincolante per gli Stati membri istituire tale dialogo, a meno che essi non possano comprovare di disporre di tale struttura. Tuttavia, l'art. 11 non obbliga gli Stati membri a discutere dei loro Piani nazionali per l'energia e il clima nell'ambito dei dialoghi multilivello sul clima e sull'energia. Ciò nonostante, il Regolamento sulla governance chiarisce che il quadro di governance dei dialoghi multilivello sul clima e sull'energia è adatto a discutere dei PNEC.

› Una valutazione delle disposizioni vigenti

Sebbene gli Stati membri abbiano applicato almeno in una certa misura le disposizioni in materia di partecipazione del pubblico di cui all'art. 10 del Regolamento sulla governance nei loro Piani nazionali per l'energia e il clima, essi hanno sostanzialmente ignorato le disposizioni dell'art. 11 relative ai dialoghi multilivello sul clima e sull'energia. Ad esempio, nessuno dei Paesi di intervento del progetto LIFE PlanUp - ovvero Romania, Italia, Spagna, Ungheria e Polonia - ha posto in essere tali dialoghi e men che meno utilizzato tale quadro per discutere con gli stakeholder le proposte dei piani o dei Piani nazionali per l'energia e il clima definitivi. È quanto emerso dai riscontri forniti dai membri nazionali di LIFE PlanUp e dalle discussioni condotte con le autorità locali e regionali dei Paesi di intervento in occasione di tavole rotonde di natura politica e di dialoghi multi-stakeholder organizzati nell'ambito del progetto. Non è quindi possibile valutare il meccanismo di funzionamento dei dialoghi multilivello sul clima e sull'energia nel processo di elaborazione dei PNEC, dal momento che tali dialoghi non sono stati condotti affatto.

Tra i pochi Stati membri, la Spagna ha dichiarato nel suo piano la volontà di istituire un dialogo multilivello sul clima e sull'energia per l'attuazione delle misure indicate nel piano, che coinvolgerebbe i cittadini, le autorità locali e regionali e tutti gli stakeholder a livello settoriale. Tuttavia, anche la Spagna non ha ancora messo in pratica questa intenzione e non ha ancora fornito dettagli sulle modalità con cui dovrebbe svolgersi il processo partecipativo.

Soltanto alcuni Stati membri hanno effettivamente posto in essere un dialogo multilivello sul clima e sull'energia in relazione ai propri Piani nazionali per il clima e l'energia. Uno di questi sono i Paesi Bassi, che hanno utilizzato il loro accordo sul clima (l'equivalente olandese di un dialogo multilivello sul clima e sull'energia) per coinvolgere le autorità locali e regionali, le organizzazioni della società civile e tutti i soggetti interessati nella co-definizione degli elementi chiave del PNEC, come l'obiettivo di riduzione del 55% entro il 2030 delle emissioni di gas a effetto serra e le modalità con cui le riduzioni delle emissioni verrebbero ripartite e realizzate in tutti i settori e i livelli di governance.

Non stupisce come nella sua valutazione dei Piani nazionali per l'energia e il clima definitivi, la Commissione europea abbia raccomandato a quasi tutti gli Stati membri - inclusi i Paesi d'intervento del progetto LIFE PlanUp - di iniziare a sfruttare la disposizione in materia di dialoghi multilivello sul clima e sull'energia per i loro PNEC futuri:
"... sono anche invitati a sfruttare il potenziale dei dialoghi multilivello sul clima e sull'energia in misura maggiore, coinvolgendo attivamente le autorità locali e regionali, le parti sociali, le organizzazioni della società civile, la comunità imprenditoriale, gli investitori e altri soggetti interessati, e a discutere con loro dei vari scenari previsti per le loro politiche in materia di energia e di clima".

Vi sono una serie di motivi per cui l'istituzione di una disposizione in materia di dialoghi multilivello sul clima e sull'energia non ha funzionato nel primo ciclo di elaborazione dei Piani nazionali per l'energia e il clima. Innanzi tutto, l'art. 11 non obbliga giuridicamente gli Stati membri a discutere dei loro Piani nazionali in tale ambito. Il primo processo PNEC ha rafforzato l'impressione che quando uno Stato membro non è obbligato ad attuare una disposizione, raramente lo fa di sua spontanea volontà. In secondo luogo, gli Stati membri potrebbero evitare di istituire un dialogo multilivello sul clima e sull'energia qualora siano in grado di dimostrare di disporre già di una struttura che persegue lo stesso obiettivo. Tale disposizione dell'art. 11 del Regolamento sulla governance non faceva pressione sugli Stati membri affinché istituissero nuovi dialoghi multilivello sul clima e sull'energia appositamente per i loro PNEC. Inoltre, le raccomandazioni della Commissione UE relative alle proposte di piani nazionali per l'energia e il clima non si sono concentrate sulla mancanza di dialoghi multilivello sul clima e sull'energia tra i PNEC degli Stati membri, cosa che ha aggiunto un ulteriore livello alla scarsa applicazione di tale disposizione. In terzo luogo, il linguaggio dei dialoghi multilivello sul clima e sull'energia è rimasto piuttosto vago circa le finalità di questi strumenti di governance. Sebbene il dibattito sui diversi scenari e il riesame dei progressi costituiscano valide componenti nell'ambito del processo di elaborazione dei PNEC, l'art. 11 ha tralasciato altri elementi chiave che avrebbero potuto rafforzare tale disposizione, in particolare in vista del coinvolgimento delle autorità locali e regionali e delle organizzazioni della società civile, come il ruolo della cooperazione multilivello nel raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi dei PNEC e le modalità con cui i cittadini (attraverso le organizzazioni della società civile) potrebbero essere mobilitati a contribuire ad una più efficace realizzazione dei piani.

Tutto sommato, la disposizione relativa al dialogo multilivello sul clima e sull'energia del Regolamento sulla governance non era sufficientemente dettagliata e rigorosa per svolgere un ruolo significativo nel primo ciclo di elaborazione dei PNEC degli Stati membri. Questo è l'insegnamento principale tratto dall'applicazione dell'art. 11 nei Piani nazionali per l'energia e il clima, e mostra la necessità di un approccio più strutturato di tale disposizione nel futuro aggiornamento dei Piani.

› Principali raccomandazioni

- Richiedere agli Stati membri di discutere dei loro Piani nazionali per l'energia e il clima, nonché delle strategie a lungo termine, nell'ambito dei dialoghi multilivello sul clima e sull'energia.
- Estendere l'ambito dell'art. 11 a coprire la cooperazione multilivello tra le autorità locali, regionali e nazionali per realizzare gli obiettivi, i traguardi e i contributi definiti nei Piani nazionali per l'energia e il clima e nelle strategie sul clima a lungo termine.
- Fornire orientamenti agli Stati membri su come istituire un dialogo multilivello sul clima e l'energia per dare seguito alle raccomandazioni formulate in relazione ai Piani nazionali per l'energia e il clima definitivi.

Rivedere il modello di pianificazione per assicurare che gli Stati membri includano piani strategici con percorsi e scadenze a lungo termine

Per facilitare gli obblighi di pianificazione e comunicazione degli Stati membri e assicurare l'armonizzazione e la comparabilità dei Piani nazionali per l'energia e il clima (PNEC), il Regolamento sulla governance definisce un quadro chiaro e fornisce un modello obbligatorio (Allegato 1 al Regolamento sulla governance).[1]

Secondo il modello, i PNEC dovrebbero includere cinque sezioni principali. In queste sezioni gli Stati membri dovrebbero fornire dettagli sul processo di sviluppo del piano, ivi comprese le consultazioni con gli stakeholder, gli obiettivi e i traguardi nazionali, le politiche e le misure nazionali attuate per raggiungere detti obiettivi e traguardi, una descrizione della situazione corrente e delle previsioni future, ed infine una valutazione dell'impatto atteso delle politiche pianificate. Ciascuna sezione è suddivisa in cinque dimensioni dell'Unione dell'energia: decarbonizzazione, energia rinnovabile, efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato interno dell'energia e ricerca, innovazione e competitività.

Questo modello intende fornire il massimo sostegno ai governi nella redazione dei loro PNEC. Intende inoltre fare in modo che i piani siano facilmente leggibili e confrontabili e facilitare l'estrapolazione dei dati per eseguire un'analisi aggregata.

› Una valutazione del modello corrente[2]

Cosa ha funzionato?

In teoria il modello potrebbe aver facilitato gli Stati membri nei loro sforzi di sviluppo dei piani nonché l'accessibilità ai piani da parte della Commissione europea e del pubblico. Tuttavia, la realtà era più variegata.

Cosa non ha funzionato?

Il modello fornisce suggerimenti per gli elementi chiave che dovrebbero essere inclusi in ogni sezione ma non impone un livello minimo di approfondimento, sia in termini qualitativi che quantitativi, per la descrizione delle politiche e delle misure pianificate.

Queste carenze nel modello hanno probabilmente avuto un effetto negativo sulla qualità dei piani e non consentono un confronto adeguato tra i Paesi.

A seconda del Paese, la lunghezza dei Piani nazionali per l'energia e il clima variava da 150 pagine (come per quello lituano) a oltre 400 pagine (come nel caso della Spagna e della Repubblica Ceca). Questo mostra chiaramente che la comparabilità ricercata non si è concretizzata, il che in una certa misura ha vanificato il fatto che erano richieste informazioni standardizzate per tutti gli Stati membri al fine di valutare correttamente il contenuto dei piani.

Inoltre, non sono state soddisfatte le aspettative riguardanti le politiche e le misure dettagliate e

quantificate nei PNEC, nonostante la lunghezza dei documenti. Il PNEC ungherese, ad esempio, contiene elenchi di politiche pianificate che non sono adeguatamente descritte né quantificate e non forniscono dettagli sulle modalità con cui verranno attuate, su come verranno finanziate e su quale sarà l'impatto sugli sforzi complessivi di riduzione delle emissioni.

Anche piani più elaborati, come quelli presentati da Italia e Spagna, che contengono descrizioni più dettagliate delle politiche e delle misure, mancano ancora dei dati quantitativi per corroborare i risultati attesi.

Questa constatazione è avvalorata dalla valutazione della Commissione europea riguardante i PNEC definitivi. Ad esempio, nella sua analisi della dimensione di decarbonizzazione del PNEC italiano, la Commissione europea ha commentato *"la mancanza di dati, ivi comprese le ipotesi incerte su cui sono basati gli effetti delle politiche e delle misure, rende difficile valutare se le riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra saranno pienamente raggiunte"*.

Troppo spesso mancavano i dettagli relativi alle politiche e alle misure, in particolare per quanto riguarda la decarbonizzazione, e non solo. La valutazione della Commissione europea ha sottolineato anche che la mancanza di dati in alcuni piani non consente di comparare né di sommare l'investimento totale necessario per gli obiettivi energetici e climatici.
Ad esempio, il PNEC spagnolo comprende numerose misure volte a diminuire le emissioni nel settore dei trasporti. Per due delle principali misure, ovvero lo sviluppo della mobilità elettrica e l'implementazione di zone a basse emissioni di carbonio, non sono stati forniti sufficienti dettagli in particolare per quanto concerne lo sviluppo, l'implementazione e il finanziamento.

Nel caso della Romania, spesso non è chiaro se le politiche e le misure elencate nel piano siano oggetto di progetti consolidati o siano soltanto misure od obiettivi potenziali.

Il PNEC polacco comprende una traiettoria indicativa con scadenze per raggiungere un obiettivo in materia di energia rinnovabile piuttosto modesto, ma non fornisce letteralmente alcun dettaglio sulle politiche e sulle misure relative a come effettivamente realizzarlo.

› Perché il modello corrente non è sufficiente?

Dal momento che il modello del Regolamento sulla governance non ha fornito orientamenti circa il grado di approfondimento e di granularità richiesti per descrivere le misure pianificate nei PNEC, i Paesi hanno incluso descrizioni delle politiche e livelli di dettaglio profondamente differenti. La Commissione dovrebbe garantire che tutti gli Stati membri compilino tutte le sezioni richieste a livelli di dettaglio simili e sufficienti.

Per fornire una corretta spiegazione delle misure descritte, il modello dovrebbe richiedere che il piano vada oltre la semplice delineazione della politica, la cooperazione regionale e l'applicabilità degli aiuti statali. È importante che ciascuna misura venga spiegata in dettaglio e che vengano incluse informazioni quali l'impatto, l'applicabilità geografica, la coerenza con altre politiche, i percorsi di decarbonizzazione a lungo termine e le scadenze intermedie nonché le necessità di investimento, i piani di attuazione e l'infrastruttura.

› Principali raccomandazioni

- Fornire orientamenti più chiari nell'Allegato I del Regolamento sulla governance in merito al livello di dettaglio richiesto nella descrizione delle politiche e delle misure.
- In particolare, alla dimensione di decarbonizzazione nella sezione 3 "Politiche e misure" dovrebbero essere aggiunti altri sottoparagrafi contenenti prescrizioni in materia di informazioni aggiuntive.

Regolamento sulla condivisione degli sforzi

Il Regolamento sulla condivisione degli sforzi (ESR) - anche noto come Regolamento su un'azione per il clima - definisce gli obiettivi nazionali in materia di riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra vincolanti per ciascuno Stato membro UE. Deriva dalla decisione sulla condivisione degli sforzi (ESD) e si applica ai settori che non rientrano nel Sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE (EU ETS): trasporti (escluso il trasporto aereo e le spedizioni internazionali), agricoltura, edilizia, rifiuti e impianti di piccole dimensioni; che insieme rappresentano quasi il 60% delle emissioni di gas a effetto serra dell'Unione.

L'obiettivo di riduzione delle emissioni di ciascuno Stato membro UE per il 2030 è basato sulla loro capacità di ridurre le emissioni di gas a effetto serra in base al PIL pro capite. Insieme, gli obiettivi nazionali dovrebbero conseguire l'obiettivo di riduzione del 30% delle emissioni di gas a effetto serra dell'Unione rispetto al 2005 per i settori non ETS.

Il Regolamento sulla condivisione degli sforzi si applica al periodo 2021-2030 che segue l'approccio del precedente quadro fissato per il periodo 2013-2020. In tale ambito, ai Paesi erano stati assegnati degli obiettivi nazionali per il 2020 che avrebbero contribuito all'obiettivo di riduzione del 10% dei gas a effetto serra a livello UE rispetto al 2005 nei settori contemplati dall'ESR.

Il Regolamento sulla condivisione degli sforzi fissa il punto di arrivo per ciascun Paese, che ognuno di essi deve raggiungere per contribuire collettivamente agli sforzi di decarbonizzazione dell'Unione. Le politiche e le misure poste in essere dagli Stati membri per raggiungere i rispettivi obiettivi sono compilate nei Piani nazionali per l'energia e il clima (PNEC). Questi piani vengono aggiornati e sottoposti a revisione man mano che gli impegni relativi al clima e all'energia evolvono.

Di seguito viene riportato un elenco degli elementi chiave contenuti nel Regolamento sulla condivisione degli sforzi e le raccomandazioni per rafforzarlo.

Mantenere e rafforzare gli obiettivi nazionali vincolanti di riduzione delle emissioni

› Valutazione del quadro attuale

L'Unione europea ha innalzato i propri obiettivi climatici attraverso il suo Green Deal, con cui l'Europa si impegna a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Pertanto, le attuali politiche in materia di clima ed energia devono essere aggiornate. Per farlo, l'UE sta lavorando al suo "pacchetto Pronti per il 55%", una serie di proposte legislative che riesaminano le attuali leggi in materia di clima ed energia, incluso il Regolamento sulla condivisione degli sforzi (ESR).

Tuttavia, nella Valutazione di impatto[3] che accompagna la Comunicazione di settembre 2020 "Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa", la Commissione europea ha annunciato che tra le varie opzioni per innalzare le ambizioni in materia di clima, si stava valutando l'estensione del sistema ETS ai trasporti stradali e all'edilizia. Ciò potrebbe includere la rimozione del settore dei trasporti stradali e dell'edilizia dall'ESR e, prima o poi, l'abrogazione di tale regolamento.

Il Regolamento sulla condivisione degli sforzi è uno dei pilastri principali del quadro politico dell'UE in materia climatica, e metterlo da parte sarebbe una mossa irresponsabile. Scoraggerebbe i governi dall'adottare un'azione per il clima a livello nazionale e rischierebbe di distogliere l'attenzione dalle politiche in materia di clima esistenti in settori attualmente contemplati dall'ESR.

È importante che l'ESR rimanga un pilastro chiave dell'architettura dell'Unione in materia di cambiamenti climatici per il 2030 e che gli obiettivi nazionali vincolanti siano innalzati dal momento che:

- Sono stati e sono destinati a continuare ad essere uno **di fondamentale importanza per le politiche nazionali**. Gli obiettivi obbligatori impongono agli Stati membri di porre in essere politiche e misure volte ad assicurare il conseguimento degli obiettivi. Ciò è dimostrato nei Piani nazionali per l'energia e il clima che mostrano inoltre come la varietà delle misure sia infinita e che ciascuno Stato membro è libero di scegliere le politiche più consone alle specificità nazionali. Ad esempio, la Svezia intende fare grande affidamento sulla tassazione sia per ridurre le emissioni di carbonio sia per aumentare l'efficienza energetica (attraverso una riduzione dei consumi), poiché ciò si è dimostrato efficace per incentivare la transizione verde. Altri Paesi come la Francia, l'Italia e la Spagna si affidano a una più ampia varietà di misure, tra cui i sussidi, ad esempio per promuovere la mobilità pulita e la ristrutturazione degli edifici, e grandi investimenti pubblici in progetti infrastrutturali. L'UE-27 è sulla buona strada per superare il suo obiettivo 2020 di riduzione del 10% delle emissioni nei settori individuati dal Regolamento sulla condivisione degli sforzi. La valutazione a livello UE da parte della Commissione dei Piani nazionali per l'energia e il clima (PNEC) presentati dagli Stati membri mostra che entro il 2030 le politiche nazionali pianificate e quelle già in essere conseguiranno una riduzione aggregata di -32%, superando in tal modo l'attuale obiettivo fissato dall'ESR per il 2030.[4] Gli obiettivi nazionali vincolanti costituiscono la colonna portante dei PNEC, che riuniscono tutte le misure per raggiungere tali obiettivi. Senza di essi, i Paesi non avrebbero motivo di raggiungere le riduzioni pianificate.
- **Impongono ai governi di rendere conto del proprio operato**. Gli obiettivi nazionali attirano l'attenzione del pubblico, fanno notizia e vengono inclusi nei programmi elettorali. Se la maggior parte degli sforzi risultanti dalle politiche nazionali andasse nella direzione di un mercato del carbonio, la pressione esercitata dall'opinione pubblica scomparirebbe. In un sistema in cui ognuno è responsabile, nessuno sostanzialmente può essere ritenuto responsabile. Lo sviluppo di Piani nazionali per l'energia e il clima ha reso l'interesse del pubblico ancora più importante e preminente. La combinazione tra fissazione di obiettivi nazionali vincolanti e obbligo per i governi di presentare piani

pubblici ben definiti per raggiungerli aumenta la trasparenza e fa sì che i Paesi siano responsabili delle loro politiche e del raggiungimento degli obiettivi in materia di clima. In alcuni casi, come è stato osservato per la Romania e l'Ungheria, questo processo ha assicurato che Paesi storicamente meno ambiziosi in materia di clima definissero piani concreti che delineavano politiche e misure per raggiungere i loro obiettivi confermando i loro impegni. Il processo e gli obiettivi nazionali vincolanti si sono dimostrati cruciali per mantenere e innalzare le ambizioni dell'UE in materia di clima.

- **Assicurano che tutti settori e tutti gli Stati membri contribuiscano** all'obiettivo 2030 e alla traiettoria verso la neutralità climatica. Il tempo in cui alcuni Stati membri o settori vantavano risultati eccellenti mentre altri segnavano il passo è ormai passato. Come mostrato dai PNEC, gli Stati membri hanno livelli di ambizione differenti. Alcuni Paesi come Italia, Polonia, Romania e Ungheria hanno pianificato politiche e misure per raggiungere l'obiettivo richiesto fissato dall'ESR. Altri, come Spagna, Danimarca, Portogallo e Slovenia, hanno fissato obiettivi più ambiziosi, andando oltre i requisiti prescritti dal regolamento. Porre in essere obiettivi nazionali vincolanti significa che nessun Paese può decidere di non contribuire agli sforzi dell'Unione in materia di clima. A tutti gli Stati membri è richiesto un livello minimo di azione che è proporzionale alla capacità di ciascun Paese di attuare tali politiche. L'abrogazione del Regolamento sulla condivisione degli sforzi consentirebbe ai Paesi di essere dispensati dalle loro responsabilità e permetterebbe potenzialmente che alcuni di essi mantengano i livelli correnti di emissioni o che addirittura li aumentino, compromettendo così tutti gli sforzi per diminuire le emissioni in linea con gli impegni assunti con l'accordo di Parigi.

- **Creano incentivi per le ambiziose politiche settoriali a livello UE**. Oggi esistono già diversi strumenti UE per conseguire le riduzioni delle emissioni nei settori contemplati dall'ESR (ad esempio, le norme in materia di emissioni di CO_2, la Direttiva sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi, la prestazione energetica nell'edilizia, ecc.). Man mano che gli obiettivi nazionali vengono innalzati, possono crescere di pari passo le ambizioni di tali politiche settoriali europee. L'UE potrebbe anche adottare nuove misure settoriali. Una di queste potrebbe essere uno strumento di carbon pricing per i trasporti stradali e l'edilizia, distinto dall'attuale Sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE.

- Il sistema è già in essere e quindi **immediatamente operativo**. Include disposizioni per il monitoraggio, la segnalazione e la conformità. Questo non accade per lo scambio delle quote di emissione nel settore dei trasporti stradali e dell'edilizia, e potrebbe essere necessario attendere fino al 2025 per la sua istituzione.

› Principali raccomandazioni

È fondamentale mantenere in essere il Regolamento sulla condivisione degli sforzi e innalzare gli obiettivi nazionali vincolanti di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Per accrescere l'efficacia del regolamento, sarebbe necessario apportare ulteriori miglioramenti alla governance dell'ESR, e in particolare:

- Si dovrebbe introdurre una sanzione pecuniaria, come già accade nel caso del sistema EU ETS e della normativa in materia di emissioni di CO_2 dei veicoli. Le sanzioni dovrebbero essere fissate almeno al livello del costo marginale medio di riduzione delle emissioni previsto dall'ESR. Ciò stimolerebbe gli Stati membri a preferire sempre l'adozione di un'azione a livello nazionale o l'esplorazione di flessibilità intra-UE.

- Il ruolo della Commissione europea di vigilanza sugli Stati membri inadempienti dovrebbe essere rafforzato. La Commissione dovrebbe essere autorizzata ad avviare un'azione contro uno Stato membro il cui piano di azione correttiva sia inadeguato. I procedimenti potrebbero essere simili a quelli adottati nell'ambito del Semestre europeo.

- Si dovrebbe istituire un meccanismo di adeguamento automatico ogni cinque anni. Ciò consentirebbe la coerenza tra l'ESR e i nuovi potenziali obiettivi in materia di clima dell'UE o a livello globale. Una formula prestabilita di ripartizione degli sforzi tra gli Stati membri consentirebbe di innalzare automaticamente gli obiettivi nazionali.

Mantenere il settore dell'edilizia e quello dei trasporti stradali nell'ambito dell'ESR

Come spiegato in precedenza, le emissioni generate dal settore dell'edilizia e dei trasporti sono disciplinate dal Regolamento sulla condivisione degli sforzi. Le riduzioni delle emissioni in questi settori sono incluse negli obiettivi nazionali vincolanti "aggregati", insieme a quelli per l'agricoltura, i rifiuti e l'industria non contemplati dal sistema EU ETS. Questi settori rappresentano insieme quasi il 60% delle emissioni totali dell'UE. Essendo aggregati, gli obiettivi nazionali non indicano un contributo target specifico per ognuno dei settori contemplati. Gli Stati membri hanno quindi ampia flessibilità per quanto riguarda le misure necessarie a conseguire l'obiettivo nazionale e le modalità con cui il contributo viene ripartito tra i settori. Di conseguenza, il panorama a livello nazionale è estremamente eterogeneo e il progetto PlanUp nelle sue valutazioni dei Piani nazionali per l'energia e il clima ha rilevato che spesso i Paesi si sono concentrati su determinati settori mentre altri, in particolare il settore dell'agricoltura, hanno ricevuto meno attenzione.

› Trasporti

Quello dei trasporti è il maggiore produttore di emissioni tra i settori contemplati dall'ESR. Nel 2019 ha generato il 36% delle emissioni nell'ambito di applicazione del regolamento. L'ESR comprende i trasporti di superficie, ossia strade e ferrovie. Esclude il trasporto aereo (una dimensione inclusa parzialmente nel sistema EU ETS) e le spedizioni internazionali.

Il Regolamento sulla condivisione degli sforzi costituisce un elemento chiave dell'azione per il clima nel settore dei trasporti, ma esistono anche altri regolamenti UE atti a ridurre le emissioni in questo settore. Fiore all'occhiello nell'ambito di tali normative, le norme UE in materia di emissioni di CO_2 per i veicoli destinati al trasporto passeggeri e le norme in materia di emissioni di CO_2 per i veicoli commerciali pesanti. Queste norme garantiscono che i costruttori automobilistici migliorino le emissioni di gas a effetto serra in base agli obiettivi riguardanti le emissioni di CO_2, la qual cosa incentiva anche la penetrazione nel mercato di veicoli a basse emissioni come i veicoli elettrici.

Oltre a queste norme UE, gli Stati membri possono mettere in atto ulteriori misure per conseguire gli obiettivi fissati dal Regolamento sulla condivisione degli sforzi. Tali obiettivi sono delineati nei Piani nazionali per l'energia e il clima, e le analisi di PlanUp hanno rilevato che alcune misure popolari presso molti governi non sono di fatto stabilite dall'UE. Queste includono l'istituzione di zone a emissioni zero o a basse emissioni nelle città, incentivi per l'acquisto di veicoli elettrici, come nel caso del Piano nazionale per l'energia e il clima spagnolo, e l'elettrificazione delle flotte di trasporto pubblico.

› Edilizia

Secondo la Comunicazione della Commissione "*Un'ondata di ristrutturazioni*",[5] il settore dell'edilizia è uno dei principali consumatori di energia in Europa ed è responsabile di oltre un terzo delle emissioni dell'UE. Tuttavia, soltanto l'1% degli edifici viene sottoposto ogni anno a una ristrutturazione energetica, per cui un'azione efficace è fondamentale per rendere l'Europa neutra sotto il profilo climatico entro il 2050. Attualmente, quasi il 75% del parco immobiliare è inefficiente sotto il profilo energetico e quasi l'85-95% degli odierni edifici sarà ancora in uso nel 2050. Nel complesso, agli edifici è imputabile circa il 40% del consumo totale di energia dell'UE e il 25% delle emissioni di gas a effetto serra associate a questo consumo.[6]

Le emissioni nel settore dell'edilizia sono sostanzialmente disciplinate a livello UE dalla Direttiva sull'efficienza energetica e dalla Direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia (che saranno entrambe oggetto di revisione nel pacchetto Pronti per il 55%). Gli Stati membri devono attuare queste Direttive sviluppando politiche e misure

intese a contribuire al conseguimento degli obiettivi nazionali vincolanti stabiliti dallESR. Tuttavia, l'efficacia degli strumenti e delle misure nazionali, le ambizioni e il sostegno finanziario e gli incentivi variano all'interno dell'Unione. Nella valutazione finale a livello dell'Unione dei Piani nazionali per l'energia e il clima presentata a settembre 2020, la Commissione europea ha concluso che esiste un divario rispetto all'obiettivo di efficienza energetica al 2030 dell'Unione di almeno il 32,5%, che si attesta ancora a 2,8 punti percentuali per il consumo di energia primaria e a 3,1 punti percentuali per il consumo energetico finale. È evidente che gli Stati membri non stiano sfruttando appieno il potenziale delle misure per l'efficienza energetica.

› Estendere il sistema EU ETS ai trasporti e all'edilizia?

L'inclusione del settore dei trasporti e dell'edilizia nel sistema ETS solleva numerose perplessità non solo riguardo al dubbio se esso sia lo strumento appropriato per conseguire l'obiettivo desiderato (decarbonizzare i settori in modo economicamente vantaggioso), ma anche per quanto riguarda la sua complessità tecnica - comprese le interazioni con il quadro ETS esistente - e i potenziali costi sociali. Il settore dell'edilizia è troppo lento per reagire alle variazioni dei prezzi e ha specificità intrinseche. I cittadini rischiano di essere obbligati a pagare prezzi più elevati senza avere la possibilità di scegliere alternative più pulite e più efficienti. Inoltre, questa misura non aiuterà ad affrontare gli ostacoli del mercato come la frammentazione degli incentivi tra chi effettua gli investimenti (ossia i proprietari di abitazioni) e chi paga le bollette dell'energia (ossia i locatari), nonché l'incapacità a far fronte a costi iniziali elevati e la mancanza di informazioni circa le opportunità di ristrutturazione e le opzioni di finanziamento. Queste sono tutte barriere che PlanUp ha identificato nelle analisi dei PNEC.

Il settore dei trasporti deve far fronte ad alcune sfide analoghe. A differenza dei settori contemplati dal sistema ETS esistente, i consumatori non sono razionali e non tengono conto dei segnali di prezzo futuri quando prendono decisioni in materia di investimento. I costi dell'investimento iniziale e l'immagine di ciò che essi acquistano assumono un ruolo molto più importante rispetto al costo totale della proprietà. I consumatori sono spesso "incastrati" in una tecnologia ad alte emissioni di carbonio. I prezzi dovrebbero aumentare enormemente per innescare i cambiamenti tecnologici e/o comportamentali necessari per ridurre le emissioni.[7] [8] Correlando maggiori ambizioni in materia di clima a tali prezzi elevati si rischia di minare il sostegno pubblico per il Green Deal europeo. Inoltre, il carbon pricing non affronta gli ostacoli estranei al mercato. Non è sempre facile trovare alternative all'uso dell'auto o, come discusso in precedenza, al riscaldamento domestico. Spesso queste alternative richiedono sviluppi infrastrutturali (ad esempio trasporto pubblico, stazioni di ricarica) che hanno tempi di realizzazione significativi e che sfuggono al controllo del consumatore. Infine, l'imposizione di un prezzo delle quote ETS uniforme a livello UE in aggiunta alle principali differenze esistenti in termini di livello di reddito e di imposizione fiscale negli Stati membri creerà distorsioni significative.

Esistono altre soluzioni che sono molto più efficaci nell'abbattimento delle emissioni generate dai trasporti e dall'edilizia. Le norme che influiscono sulle decisioni di investimento sul fronte della domanda (come le vigenti norme UE in materia di emissioni di CO_2 per i nuovi veicoli) potrebbero avere un impatto ancora più incisivo.

Nel settore dell'edilizia, le norme in materia di etichettatura energetica e progettazione eco-compatibile costituiscono misure normative efficaci e hanno contribuito a conseguire un quarto degli obiettivi di riduzione delle emissioni e metà dei risparmi energetici fissati dall'UE per il 2020, generando al contempo risparmi per 490 milioni di euro sulle utenze domestiche dell'energia elettrica ogni anno.[9]

Fondamentalmente, la rimozione del settore dei trasporti e dell'edilizia dall'ESR - e nel complesso l'abrogazione di tale regolamento - va contro una delle principali osservazioni tratte dalle analisi dei Piani nazionali per l'energia e il clima compiute da PlanUp: un obiettivo nazionale vincolante e un quadro normativo rappresentano il principale fattore per gli Stati membri per perseguire misure ed investimenti che altrimenti non intraprenderebbero.

Il Regolamento sulla condivisione degli sforzi è un sistema comprovato e solido. I governi nazionali sono e dovrebbero rimanere la chiave di volta delle politiche sul clima che influiscono sulle attività della vita quotidiana come i trasporti stradali e l'edilizia. Essi possono adeguare le politiche alle esigenze di investimento e alle realtà socioeconomiche sul campo, consentendo una transizione molto più incisiva e molto più giusta.

Trasferire la responsabilità di riduzione delle emissioni nel settore dei trasporti stradali e dell'edilizia dagli Stati membri a un sistema di carbon pricing a livello UE significherebbe d'altro canto andare incontro a gravi carenze e rischi di disparità sociale.

› Principali raccomandazioni

- Mantenere il settore dei trasporti e dell'edilizia nell'ambito di applicazione del Regolamento sulla condivisione degli sforzi.
- Non includere il settore dei trasporti e dell'edilizia nel Sistema di scambio delle emissioni.

Un solido quadro legislativo per limitare le emissioni di carbonio generate dall'agricoltura

L'agricoltura è una delle principali cause del cambiamento climatico. A oggi si stima che le emissioni di metano generate dal settore hanno contribuito al 24% del riscaldamento globale. Secondo l'Agenzia europea dell'ambiente, se da un lato l'agricoltura è la terza principale fonte di emissione nei settori contemplati dall'ESR, le sue emissioni sono costanti dal 2005 e il settore ha contribuito a malapena alle riduzioni richieste dal regolamento. Nell'UE, l'agricoltura è responsabile del 54%[10] delle emissioni di metano di origine antropica.

Attualmente non esiste un obiettivo di riduzione specifico per le emissioni generate dalle attività agricole. Le emissioni di gas non CO_2 di origine agricola (ad esempio causate dall'uso di fertilizzanti e dall'allevamento) sono contemplate dall'ESR insieme al settore dei rifiuti, dei trasporti e dell'edilizia residenziale. Come spiegato in precedenza, la natura aggregata della giurisprudenza ha consentito ai Paesi di ignorare per lo più queste emissioni nell'elaborazione dei piani in materia di clima ed energia. Le emissioni agricole di CO_2 derivanti dalle coltivazioni su torbiere drenate e la scarsa gestione dei pascoli o la loro conversione in seminativi sono contemplate dal settore dell'uso del suolo, del cambiamento di uso del suolo e della silvicoltura ("LULUCF), in cui le emissioni sono state facilmente nascoste dagli assorbimenti della silvicoltura. Come conseguenza di tale quadro legislativo debole, le emissioni agricole sono rimaste stabili negli ultimi 15 anni e i governi UE non stanno prevedendo riduzioni significative entro il 2030.[11]

› L'agricoltura nei piani nazionali per l'energia e il clima

Il debole quadro legislativo spiega inoltre in parte la mancanza di attenzione attribuita al settore all'interno dei Piani nazionali per l'energia e il clima, come evidenziato dal progetto PlanUp. Le misure pianificate nel settore agricolo sono costantemente la parte più debole dei PNEC. Nel Piano rumeno, ad esempio, non vi sono misure specifiche di riduzione delle emissioni dirette prodotte dal settore (agricoltura intensiva e allevamento intensivo) e le poche misure adottate affrontano soltanto le emissioni indirette (consumo di energia). Il PNEC spagnolo non copre adeguatamente il settore agricolo e le misure proposte ignorano numerose fonti di emissioni di gas a effetto serra, come la produzione di pesticidi, l'impiego di fertilizzanti e le colture intensive. Il Piano svedese descrive le politiche esistenti relative all'agricoltura e le misure volte a promuovere la decarbonizzazione e l'efficienza energetica nell'ambito del programma di sviluppo rurale per il periodo 2014-2020. Tuttavia, non fornisce informazioni sulle riduzioni delle emissioni attese risultanti da tali misure.[12]

Nel complesso, la conclusione è che la maggior parte dei Paesi si affida alla Politica agricola comune (PAC) dell'UE per un'azione sul clima nel settore agricolo. Tale considerazione è fortemente problematica giacché è emerso che l'attuale PAC, che rimarrà in vigore fino a dicembre 2022, ha un impatto negativo o nella migliore delle ipotesi neutro sulle emissioni di gas a effetto serra. L'attuale proposta di riforma della PAC[13] non affronta inoltre il problema del cambiamento climatico.

Ciò pregiudica fortemente il raggiungimento degli obiettivi stabiliti nell'Accordo di Parigi e deve quindi essere affrontato attraverso un quadro sul clima molto più ambizioso che copra il settore LULUCF e quello agricolo. Inoltre, l'agricoltura consuma quasi la metà del bilancio UE. E tuttavia, ad oggi non è stato compiuto letteralmente alcun progresso sul fronte del cambiamento climatico. La Politica agricola comune (PAC) è il principale fattore potenziale per un allontanamento decisivo dall'agricoltura industriale. La metà del bilancio della PAC dovrebbe essere destinato

a incentivare e premiare gli agricoltori per aver contribuito al conseguimento degli obiettivi ambientali e climatici. Le sovvenzioni agricole dovrebbero sostenere le pratiche agricole che catturano il carbonio nei suoli, ad esempio, come l'agricoltura conservativa (stop ai dissodamenti, copertura costante dei terreni e rotazione complessa delle colture) e l'agroforestazione (integrazione di alberi in seminativi o pascoli).

› Cosa non ha funzionato?

L'agroecologia riduce le emissioni e l'inquinamento, riabilita la fauna selvatica decimata, ricostituisce i suoli depauperati, accresce la sicurezza alimentare durante gli choc climatici e può addirittura assorbire il carbonio. Le politiche in materia di clima e agricoltura dovrebbero essere raccordate maggiormente per assicurare che un'azione in un ambito strategico sia compatibile con altri ambiti. Ad esempio, l'agricoltura e l'energia non dovrebbero competere per la biomassa. I terreni agricoli possono assorbire il carbonio dall'atmosfera e immagazzinarlo in suoli e impianti, quando gestito adeguatamente. Tuttavia, i terreni coltivi e adibiti a pascolo costituiscono attualmente una fonte netta di emissioni nell'UE. Lo sfruttamento eccessivo dei pascoli, l'aratura e la degradazione dei suoli riducono la capacità che essi hanno di immagazzinare il carbonio. Le emissioni attribuite all'agricoltura sono principalmente di metano e protossido di azoto derivanti dal settore zootecnico e dall'uso di fertilizzanti. Dal momento che sono causate da processi biologici, sono in qualche misura intrinseche alla produzione alimentare, tuttavia riduzioni significative sono possibili e necessarie.

Le analisi di PlanUp di dieci Piani nazionali per l'energia e il clima hanno evidenziato che gli Stati membri hanno in generale trascurato la maggior parte, se non la totalità, delle suddette misure volte a ridurre le emissioni agricole. La maggior parte degli Stati membri non ha fissato obiettivi di riduzione delle emissioni, e molti di essi non hanno nemmeno presentato nuove misure volte a ridurre le emissioni di gas a effetto serra prodotte dall'agricoltura.

Questa mancanza di azione è rispecchiata nella valutazione finale[14] dei Piani nazionali per l'energia e il clima presentata dalla Commissione europea a settembre 2020, che ha evidenziato l'esiguità delle misure intese ad affrontare le emissioni nel settore agricolo sottolineando che *"gli Stati membri considerano la politica agricola comune (PAC) e i relativi programmi di sviluppo rurale gli strumenti principali di sostegno delle misure volte a ridurre le emissioni agricole e a migliorare la gestione sostenibile delle foreste, nonché l'imboschimento e la resilienza delle foreste"* (pag. 11).

Tuttavia, come menzionato in precedenza, la PAC non sta facendo niente di buono per il clima. La Corte dei conti europea ha criticato aspramente il modo in cui la Commissione europea calcola gli importi spesi dalla PAC per la mitigazione dei cambiamenti climatici, asserendo che la spesa non è correlata ai risultati effettivi. Le riduzioni delle emissioni dovrebbero essere l'unica base per conteggiare la spesa UE a favore delle azioni per il clima, sostenuta da una metodologia trasparente. Pertanto, la revisione del quadro 2030 in materia di clima ed energia offre una straordinaria opportunità per avviare una reale diminuzione delle emissioni generate dalle attività agricole e il relativo uso del suolo attraverso la revisione dei regolamenti ESR e LULUCF.

› Principali raccomandazioni

- L'ESR e i suoi obiettivi nazionali vincolanti costituiscono i principali strumenti nella lotta al cambiamento climatico e non devono essere eliminati gradualmente, a prescindere dal fatto che l'agricoltura resti inclusa o meno dall'ambito di applicazione del regolamento.
- Armonizzare e integrare la legislazione (attraverso la revisione dei regolamenti ESR e LULUCF) con obiettivi specifici, vincolanti a livello UE e nazionale, di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per l'agricoltura e il relativo uso del suolo (ossia, emissioni di CO_2 e di altro tipo generate dall'agricoltura).

Eliminare progressivamente le flessibilità previste dall'ESR

Come esposto in precedenza, il Regolamento sulla condivisione degli sforzi prescrive la quantità di gas a effetto serra che uno Stato membro ha diritto a emettere annualmente. Tali quantità vengono definite "assegnazioni annuali di emissioni" (AEA). Nell'ambito di tale regolamento, il bilancio del carbonio per il periodo dal 2021 al 2030 (la quantità totale di emissioni di gas a effetto serra consentite o AEA) è determinato da una traiettoria che va dal punto di partenza all'obiettivo di riduzione per il 2030. Il punto di partenza è determinato in base alle emissioni medie del Paese nel biennio 2016-2018; la data di partenza per la traiettoria lineare è fissata al 1° giugno 2019 o 2020 (se inferiore).

Secondo l'ESR, gli Stati membri hanno l'obbligo di mantenere le emissioni di gas a effetto serra al di sotto delle proprie AEA. Per ridurre i costi e rispettare tali obiettivi climatici, gli Stati membri possono ricorrere a diverse flessibilità. Tuttavia, queste flessibilità rappresentano delle scappatoie se consentono agli Stati membri di evitare di prendere iniziative nel settore dei trasporti, dell'edilizia e dei rifiuti.

Flessibilità nel tempo: gli Stati membri possono prendere a prestito unità AEA dagli anni successivi fino al 10% del proprio obiettivo annuale nel periodo 2021-2025 e fino al 5% nel triennio 2026-2029. Essi possono inoltre riportare il superamento del loro obiettivo in un dato anno per l'uso in un anno futuro (fino ad un massimo del 30% della AEA del Paese).

Flessibilità tra Paesi: gli Stati membri possono scambiare tra loro le quote delle unità di riduzione delle emissioni. Possono infatti trasferire ad altri Paesi le quote eccedentarie nell'ambito della loro assegnazione annuale di emissioni (il 5% della propria AEA nel periodo 2021-2025 e il 10% della propria AEA nel periodo 2026-2030).

Flessibilità del Sistema di scambio delle quote di emissioni dell'UE (EU ETS): ogni anno, alcuni Stati membri possono usare una quantità limitata delle quote EU ETS per compensare le emissioni previste dall'ESR (per 9 Stati membri e fino a un totale di 100 Mt di CO_2 equivalente). Se un Paese sceglie di ricorrere a questa flessibilità, le quote EU ETS saranno sottratte dai suoi volumi di vendite all'asta, lasciandolo con minori proventi. Ciò non influenzerà il funzionamento della riserva stabilizzatrice del mercato nell'ambito del sistema EU ETS.

Flessibilità nel settore dell'uso del suolo: ogni anno gli Stati membri possono usare una quantità limitata dei crediti derivanti dalla silvicoltura e dall'uso del suolo (LULUCF) se questi settori assorbono più carbonio dall'atmosfera di quanto ne emettano (fino a un totale di 280 Mt di CO_2 equivalente).

Flessibilità che consente l'uso delle quote eccedentarie pre-2020: alcuni Stati membri possono beneficiare della cosiddetta "riserva di sicurezza" (fino a un totale di 105 Mt di CO_2 equivalente) nel quadriennio 2026-2030 che teoricamente non dovrebbe superare il 20% delle quote eccedentarie del Paese pre-2020. Solo gli Stati membri che soddisfano determinati criteri sono ammissibili. La riserva può essere usata a condizione che essa non comprometta il conseguimento dell'obiettivo UE per il clima al 2030.

› Cosa non ha funzionato?

Le flessibilità previste dall'ESR dovrebbero consentire agli Stati membri di soddisfare i loro obiettivi in materia di clima in modo più economicamente vantaggioso. Alcune di esse, tuttavia, fanno affidamento sulle compensazioni delle emissioni di carbonio di altri settori o delle riduzioni di emissioni avvenute in passato e pregiudicano la transizione verso zero emissioni di carbonio dei settori non ETS consentendo che una maggiore quantità di gas a effetto serra sia emessa in questi settori fino al 2030. Questo vale, ad esempio, alle flessibilità del sistema EU ETS e al settore dell'uso del suolo e alla flessibilità che consente l'uso delle quote eccedentarie pre-2020. In questo caso, l'obiettivo politico delle flessibilità rappresentato dal "conseguimento degli obiettivi in modo economicamente vantaggioso" diventa in realtà un ostacolo alla riduzione della dipendenza dai combustibili fossili nei settori non ETS come l'edilizia e i trasporti. Un altro effetto collaterale negativo di queste flessibilità è che esse creano una distrazione dal processo di elaborazione dei Piani nazionali per l'energia e il clima, in cui gli Stati membri dovrebbero identificare le politiche e le misure esistenti e quelle pianificate e le modalità con cui intendono soddisfare i requisiti dettati dagli obiettivi in materia di clima dell'ESR.

Al Paese che non consegue il proprio obiettivo in materia di clima dopo aver preso in considerazione i meccanismi di flessibilità, sarà inflitta una sanzione. Essa tiene conto dei costi ambientali dei ritardi nelle riduzioni delle emissioni: le emissioni in eccesso sono moltiplicate per un fattore di 1,08 e aggiunte alle emissioni dell'anno successivo, di modo che questo obiettivo diventi più rigoroso. Ogni cinque anni (nel 2027 e nel 2032), la Commissione europea verifica se gli Stati membri hanno raggiunto i loro obiettivi annuali. In caso contrario, verrà applicata una sanzione alle assegnazioni annuali di emissioni future. Questo meccanismo rappresenta una buona base, l'unica pecca è che ritardando la prima verifica di conformità al 2027, gli Stati membri rischiano di andare fuori rotta per un lungo periodo di tempo prima che venga richiesta un'azione correttiva.

Nei Piani nazionali per il clima e l'energia, gli Stati membri sono tenuti a comunicare la loro intenzione di avvalersi delle flessibilità previste dall'ESR per raggiungere i propri obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

Nei cinque PNEC analizzati dal progetto PlanUp, la comunicazione sull'uso delle flessibilità nell'ambito del regolamento varia.

L'unico Paese che ha dichiarato la propria intenzione di avvalersi delle flessibilità disponibili ai sensi del Regolamento sulla condivisione degli sforzi (se necessario) è stato la Polonia. Tuttavia, il Piano polacco fornisce scarse informazioni sulle politiche e sulle misure che genererebbero crediti derivanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura (LULUCF) che la Polonia potrebbe usare per raggiungere il proprio obiettivo nazionale di riduzione dei gas a effetto serra.

Agli antipodi si trova la Spagna, che nel proprio Piano nazionale per l'energia e il clima ha dichiarato l'intenzione di non avvalersi della flessibilità del LULUCF per ottemperare alle prescrizioni dell'ESR. Ciò è positivo e indica che il governo spagnolo si concentrerà sulla riduzione delle emissioni all'interno dei settori per raggiungere gli obiettivi dettati dall'ESR.

La Romania, l'Italia e l'Ungheria non menzionano - e pertanto non comunicano, come richiesto dal Regolamento sulla governance - la propria intenzione di ricorrere alle flessibilità per adempiere ai propri obblighi.

Sebbene le flessibilità previste dall'ESR consentano il conseguimento degli obiettivi nel modo più economicamente vantaggioso, alcune di esse pregiudicano la transizione verso zero emissioni di carbonio dei settori non ETS. Queste scappatoie dovrebbero essere eliminate. Nel caso del settore dell'uso del suolo, la promozione dei pozzi LULUCF dovrebbe essere tenuta separata dagli sforzi di riduzione delle emissioni compiuti dagli Stati membri in altri settori. I pozzi naturali non sono in alcun modo equivalenti alle riduzioni delle emissioni, e la fungibilità tra i due dovrebbe essere evitata.

Il quadro dell'UE in materia di clima non dovrebbe consentire alcun meccanismo di flessibilità "fuori dal settore". I Piani nazionali per l'energia e il clima dovrebbero al contrario servire per pianificare politiche e misure concrete che contribuiscano al raggiungimento di obiettivi concreti e delineino percorsi di decarbonizzazione per tutti i settori contemplati dal piano.

› Principali raccomandazioni

Rimuovere le flessibilità dei settori ETS e del settore dell'uso del suolo dal Regolamento sulla condivisione sforzi.

Altre questioni rilevanti

Includere gli obiettivi nazionali vincolanti per le fonti energetiche rinnovabili e l'efficienza energetica nel pacchetto Pronti per il 55%

Il pacchetto Clima-Energia 20-20-20 prevedeva obiettivi nazionali vincolanti in materia di energie rinnovabili e obiettivi nazionali indicativi in materia di efficienza energetica. Questi ultimi erano stati fissati dagli Stati membri e si basavano sul consumo di energia primaria o finale, sui risparmi di energia primaria o finale, o sull'intensità di energia.

Gli Stati membri si sono da sempre storicamente opposti agli obiettivi nazionali vincolanti in materia di efficienza energetica. Durante le interlocuzioni sul pacchetto Clima ed energia 2030 svoltesi nel 2018 ("Energia pulita per tutti gli europei"), a causa della forte pressione del Consiglio si è convenuto che entrambi gli obiettivi, energia rinnovabile ed efficienza energetica, fossero vincolanti soltanto a livello UE per riconoscere le specificità nazionali e garantire la massima flessibilità.

Il Regolamento sulla governance dell'Unione dell'energia è stato adottato per garantire che gli Stati membri contribuissero al raggiungimento degli obiettivi UE in materia di emissioni di gas a effetto serra, energia rinnovabile ed efficienza energetica, e che i loro contributi venissero precisati nei rispettivi Piani nazionali per l'energia e il clima. Attraverso i PNEC, la Commissione europea è in grado di eseguire un'analisi aggregata dei dati e valutare se gli obiettivi in materia di efficienza energetica ed energie rinnovabili sono collettivamente soddisfatti dagli Stati membri. Inoltre, la Commissione ha mantenuto l'iniziativa di adottare misure a livello UE volte ad assicurare il conseguimento collettivo di tali obiettivi e traguardi (colmando in tal modo eventuali "divari di ambizione").

Citazione: *Qualora i progressi dell'Unione verso tali obiettivi e traguardi fossero insufficienti a garantirne il raggiungimento, la Commissione dovrebbe, oltre a formulare raccomandazioni, proporre misure ed esercitare le proprie competenze a livello di Unione oppure gli Stati membri dovrebbero adottare misure aggiuntive per garantire il raggiungimento di detti obiettivi, colmando così eventuali «divari nel raggiungimento»). (cfr. Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 328, 21 dicembre 2018)*

› Cosa non ha funzionato?

A tre anni dalla sua entrata in vigore, il Regolamento sulla governance ha rivelato i suoi punti deboli. Gli Stati membri sfruttano al massimo le flessibilità consentite dal quadro di governance e non pongono in essere le misure normative e gli strumenti finanziari necessari. Trasferire l'onere di raggiungimento degli obiettivi UE ad altri Paesi "più ricchi" è diventano la regola generale. Il livello di ambizione e il potenziale dei Piani nazionali per l'energia e il clima è quindi ridotto, poiché la maggior parte delle misure politiche ha durata breve e manca di una visione strategica a lungo termine.

Ciò è vero, ad esempio, per le misure di efficienza energetica in Romania, dove le barriere normative e del mercato persistono ancora e ostacolano una migliore adozione dei regimi di risparmio energetico e un mercato nazionale per le pompe di calore nonché una maggiore espansione delle energie rinnovabili. In Spagna, il miglioramento della prestazione energetica negli edifici è ritardato dalla mancanza di una strategia esaustiva che consenta di raccogliere i benefici apportati dai materiali naturali e dalle nuove tecnologie. In Italia, la persistenza di varie forme di sussidi a favore dei combustibili fossili per riscaldamento va a discapito di una decarbonizzazione più veloce e più profonda del settore dell'edilizia. In Polonia, i programmi di efficienza energetica necessitano di un calendario più lungo e di meccanismi di finanziamento stabili nonché di una coerenza con la Direttiva sulle energie rinnovabili e di una strategia per la progressiva eliminazione dei sussidi per i combustibili fossili.

È evidente che la cancellazione di obiettivi nazionali vincolanti per l'energia rinnovabile non ha incentivato l'adozione di fonti di energia rinnovabile negli Stati membri. È di fondamentale importanza che la revisione dell'ESR reintroduca obiettivi obbligatori per le fonti energetiche rinnovabili nonché per l'efficienza energetica.

› Principali raccomandazioni

- Rendere sia gli obiettivi in materia di energie rinnovabili sia quelli in materia di efficienza energetica vincolanti a livello nazionale e rivedere di conseguenza il Regolamento sulla governance.
- Istituire un quadro normativo e strategico in materia di energia coerente e coeso allo scopo di sfruttare al massimo le sinergie tra efficienza energetica ed energia rinnovabile.
- Assicurarsi che tutti i settori economici contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi energetici.

Conclusioni

Il nuovo obiettivo dell'UE in materia di clima non è in linea con l'equa ripartizione dell'azione per il clima condotta a livello mondiale per mantenere l'aumento della temperatura al di sotto di 1,5 gradi. Per evitare le conseguenze peggiori della crisi climatica, l'UE dovrebbe ridurre almeno del 65% le proprie emissioni entro il 2030.

È quindi di fondamentale importanza che la revisione del quadro legislativo in materia di clima conduca a normative più efficaci e rafforzate, in particolare il Regolamento sulla condivisione degli sforzi e il Regolamento sulla governance.

Il **Regolamento sulla governance**, che è stato la struttura portante per rendere esecutivi gli obiettivi in materia di clima ed energia a livello nazionale, trarrebbe benefici da miglioramenti mirati. In particolare, per quanto riguarda il livello di dettaglio delle informazioni richieste nei PNEC, il regolamento **dovrebbe prevedere requisiti più rigorosi che contribuirebbero a rendere i piani più concreti e più comparabili**. Il regolamento dovrebbe imporre agli Stati membri di illustrare in maniera esaustiva ciascuna misura e di includere informazioni più dettagliate come l'impatto, l'applicabilità geografica, la coerenza con altre politiche. Dovrebbero essere inclusi anche i percorsi di decarbonizzazione a lungo termine e le scadenze intermedie, nonché le esigenze di investimento, i piani di attuazione e le esigenze a livello infrastrutturale.

Il regolamento dovrebbe anche imporre disposizioni più rigorose per la partecipazione tempestiva ed efficace da parte dei cittadini nonché requisiti specifici per una maggiore armonizzazione delle pratiche di coinvolgimento degli stakeholder nei diversi Paesi membri. Ciò implicherebbe l'emendamento dell'art. 10 del Regolamento sulla governance in modo da prescrivere ai governi di fornire un calendario chiaro e facilmente accessibile del processo di redazione ed aggiornamento dei propri Piani nazionali per l'energia e il clima al fine di migliorare la trasparenza a livello generale. Il regolamento dovrebbe anche specificare un requisito minimo di durata delle consultazioni pubbliche che conceda un tempo sufficiente per l'informazione del pubblico e per consentire a quest'ultimo di partecipare ed esprimere le proprie opinioni. Infine, dovrebbe allineare le disposizioni in materia di partecipazione pubblica tra le proposte dei piani e i Piani nazionali per l'energia e il clima definitivi, anche per prescrivere agli Stati membri di consultare il pubblico "ben prima dell'adozione" delle proposte dei piani. Ciò aumenterebbe notevolmente la trasparenza, l'accessibilità e l'impegno degli stakeholder pubblici, assicurando in tal modo un maggiore sostegno per le politiche e le misure definitive incluse nei piani.

L'art. 11 del Regolamento sulla governance ha introdotto l'idea di stabilire i cosiddetti dialoghi multilivello sul clima e sull'energia allo scopo di facilitare scambi trasparenti ed inclusivi tra gli stakeholder sulle politiche in materia di clima ed energia, ivi compresi i PNEC. Per rafforzare questa importante componente, il regolamento dovrebbe prescrivere la creazione di dialoghi multilivello tra gli stakeholder e richiedere agli Stati membri di discutere dei propri Piani nazionali per l'energia e il clima, nonché delle proprie strategie a lungo termine (LTS), nell'ambito di tale quadro. L'ambito dell'art. 11 dovrebbe inoltre essere esteso a coprire la cooperazione multilivello tra le autorità locali, regionali e nazionali per realizzare gli obiettivi, i traguardi e i contributi definiti nei PNEC e nelle LTS. Infine, la Commissione europea dovrebbe fornire orientamenti agli Stati membri su come istituire un dialogo multilivello sul clima e sull'energia per dare seguito alle raccomandazioni formulate in relazione ai PNEC definitivi.

Il Regolamento sulla condivisione degli sforzi (ESR), che fissa gli obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra vincolanti per gli Stati membri, dovrebbe continuare a disciplinare i settori non ETS ed aumentare i suoi obiettivi in linea con l'obiettivo di riduzione delle emissioni del 65% entro il 2030.

Inoltre, per essere più efficace, il regolamento dovrebbe includere una sanzione pecuniaria e accordare alla Commissione europea un ruolo maggiore di vigilanza sugli Stati membri inadempienti.

È fondamentale che tale regolamento non venga messo da parte a favore di un sistema di carbon pricing nel settore dei trasporti e dell'edilizia. Trasferire la responsabilità di riduzione delle emissioni in questi settori dagli Stati membri a un sistema di carbon pricing a livello UE significherebbe andare incontro a gravi carenze e rischi di disparità sociale.

Per quanto concerne l'agricoltura, l'ESR dovrebbe includere un obiettivo specifico di riduzione delle emissioni nel settore. Il regolamento, insieme al regolamento LULUCF, dovrebbe introdurre obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra vincolanti a livello nazionale e a livello UE per l'agricoltura e il relativo uso del suolo (ossia, per le emissioni di CO_2 e altri inquinanti generati dall'agricoltura).

La realizzazione e il rafforzamento degli obiettivi nazionali vincolanti di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per i settori del trasporto, dell'edilizia e dell'agricoltura garantirebbero che ogni Stato membro contribuisca al proprio obiettivo specifico ed attui le politiche in modo olistico e trasparente, affrontando il problema delle emissioni generate dai tre settori in maniera analoga e con la stessa efficacia.

Un'altra importante pecca dell'ESR che dovrebbe essere risolta nella prossima revisione sono le flessibilità. Alcune di esse pregiudicano la transizione verso zero emissioni di carbonio dei settori non ETS consentendo l'emissione di una maggiore quantità di gas a effetto serra in questi settori fino al 2030, come accade per le flessibilità accordate per il Sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE e per il settore dell'uso del suolo. Queste scappatoie dovrebbero essere progressivamente eliminate. Il quadro dell'UE in materia di clima non dovrebbe consentire alcun meccanismo di flessibilità "fuori dal settore".

Infine, il pacchetto Pronti per il 55% dovrebbe favorire riforme di altri atti legislativi fondamentali come la Direttiva sulle energie rinnovabili e la Direttiva sull'efficienza energetica. La prossima revisione dovrebbe rendere gli obiettivi in materia di energia rinnovabile e di efficienza energetica vincolanti a livello nazionale, istituire un quadro normativo e strategico in materia di energia coerente e coeso allo scopo di sfruttare al massimo le sinergie tra efficienza energetica ed energia rinnovabile, e garantire che tutti i settori economici contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi energetici.

Soltanto una solida ed ambiziosa revisione del quadro in materia di clima ed energia garantirà che l'Europa agisca nel breve termine per raggiungere la neutralità climatica ed evitare le conseguenze peggiori dei mutamenti climatici.

Riferimenti

1 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=EN

2 Il progetto PlanUp ha valutato le proposte dei piani e i piani definitivi di Italia, Spagna, Romania, Polonia e Ungheria. L'analisi si è concentrata su 3 delle 5 dimensioni richieste dal modello: decarbonizzazione, energia rinnovabile ed efficienza energetica. Il progetto non ha analizzato le dimensioni relative alla sicurezza energetica, al mercato interno dell'energia e alla ricerca, innovazione e competitività.

3 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020SC0176

4 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0564&from=EN

5 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0662&from=EN

6 https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2017/01/European-Climate-Policy-Guide-VOL2-ENGLISH-WEB-SINGLE_.pdf

7 https://europeanclimate.org/resources/impacts-of-extending-the-ets-to-transport-and-buildings/

8 https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-011_une_fausse_bonne_idee_why_extending_emissions_trading_ets_to_road_transport_and_buildings_is_not_recommendable.pdf

9 https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/ecodesign_factsheet.pdf

10 https://mk0eeborgicuypctuf7e.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2020/07/EEB-input_EU-methane-strategy-to-reduce-emissions-from-agriculture.pdf

11 http://capreform.eu/climate-measures-in-agriculture/

12 https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/staff_working_document_assessment_necp_sweden_en.pdf

13 https://mk0eeborgicuypctuf7e.kinstacdn.com/wp-content/uploads/2021/03/Joint-letter-on-CAP-super-trilogue.pdf

14 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0564&from=EN

plan up

For strong and inclusive energy and climate plans

www.planup.eu