



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

UNA LEADERSHIP ITALIANA PER IL PACCHETTO FIT FOR 55

POLICY BRIEFING
GENNAIO 2022

Davide Panzeri

Francesca Bellisai

Luca Bergamaschi

Questo rapporto si propone di identificare gli elementi chiave del Pacchetto europeo ***Fit for 55*** e le prime implicazioni per l'Italia, evidenziando quanto sia funzionale al raggiungimento degli obiettivi climatici. Questo lavoro vuole iniziare una riflessione e un dibattito informato su quali approcci e strumenti l'Italia può mettere in gioco per costruire una sua specifica leadership economica, politica e diplomatica che passi attraverso l'implementazione ordinata e giusta del Pacchetto.

INDICE

1 Executive Summary	4
2 Giusta transizione e governance del Pacchetto “Fit for 55”	7
2.1 Affrontare la transizione verde in modo sistemico	7
2.2 Il vantaggio di una transizione rapida e ambiziosa	7
2.3 Una transizione socialmente giusta	9
2.4 Una governance italiana per il Pacchetto 55	12
3 Ripensare il CBAM puntando su innovazione e cooperazione	14
3.1 Le problematiche del CBAM	14
3.2 La diplomazia del Green Deal nel Mediterraneo e in Africa	16
4 Annex: tabelle riassuntive delle misure contenute nel pacchetto “Fit for 55”	18

1 Executive Summary

I risvolti nazionali del Pacchetto UE Fit for 55

Il Pacchetto europeo "[Fit for 55](#)" - la cui prima parte è stata pubblicata dalla Commissione europea nel luglio 2021 e una seconda parte a dicembre 2021 - rappresenta una grande opportunità di modernizzazione e innovazione dell'economia. Il Pacchetto crea un chiaro quadro di obiettivi e politiche in grado di aggiornare e integrare le misure esistenti con nuovi strumenti per la decarbonizzazione di settori chiave dell'economia.

La sfide economiche e sociali poste dalla decarbonizzazione non possono essere un pretesto per rallentare o indebolire la transizione. Non intervenire ora in modo sistemico significa aumentare i costi generali degli impatti del cambiamento climatico, di gran lunga superiori a quelli della transizione.

Affrontare la transizione accelerando e anticipando la curva della decarbonizzazione è il modo migliore per massimizzarne i vantaggi e minimizzarne costi e impatti negativi. Sono necessari incentivi per la conversione verso metodi produttivi e mercati a zero emissioni. Al tempo stesso, le misure di sostegno alla transizione devono mirare ad aumentare la resilienza di cittadini e imprese attraverso la diminuzione dell'esposizione al rischio di volatilità dei prezzi internazionali delle fonti fossili. In particolare, per l'Italia ciò significa ridurre la dipendenza dal gas attraverso un rapido dispiegamento delle rinnovabili, una maggiore efficienza energetica degli edifici, l'elettrificazione dei consumi domestici, e un migliore accesso alla mobilità, alle infrastrutture e ai trasporti elettrici.

Il passaggio alle nuove tecnologie e filiere industriali non può avvenire senza politiche redistributive e di welfare in linea con la decarbonizzazione e in favore delle fasce di reddito più basse e alle comunità più vulnerabili. In questo senso, il Fondo Sociale per il Clima, previsto dal Pacchetto, è uno strumento utile a questo scopo anche se il suo ammontare va rivisto.

La trasformazione delle industrie fossili dovrà essere gestita attraverso mirate politiche attive del lavoro e sociali. Una transizione poco ambiziosa o iniqua aumenterebbe le tensioni sociali e intergenerazionali, minando il supporto politico alla decarbonizzazione, rischiando di creare un fronte di opposizione sia alla transizione che all'idea di Europa stessa.

Affinché la transizione sia ben gestita, una nuova governance nazionale per il clima dovrà garantire:

- **un processo decisionale nazionale chiaro ed efficace**, con l'obiettivo di elaborare una posizione dell'Italia riconoscibile internamente ed esternamente alle istituzioni;
- **una struttura di governance adeguata** di sistemi di valutazione e analisi che permettano la formulazione di piani e politiche di implementazione coerenti con gli obiettivi climatici al 2030 e al 2050, garantendo una transizione giusta e senza squilibri sociali.

Proiezione esterna: *Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)* e Diplomazia del Green Deal

La proposta del *Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)*, ovvero un dazio sull'importazione di acciaio, cemento, fertilizzanti, alluminio ed energia elettrica da paesi terzi che non applicano sistemi di prezzo del carbonio (ETS) simili a quello europeo, è invece problematica.

Il CBAM è uno strumento complesso da implementare per la mancanza di dati e sistemi di monitoraggio e verifica. Inoltre, sul piano internazionale impone un modello di transizione con poco riguardo per gli impatti sociali ed economici di chi lo subisce, in contraddizione con lo spirito multilaterale dell'Accordo di Parigi e così danneggiando la credibilità dell'UE. Il CBAM può essere più funzionale come strumento geopolitico nella forma di 'extrema ratio' che come politica di punta in supporto della decarbonizzazione globale.

Invece bisognerebbe puntare di più sulla cooperazione internazionale attraverso l'adozione condivisa di alti standard di prodotti e servizi, la condivisione del *know-how*, la creazione di nuovi mercati e trattati commerciali verdi, nuovi investimenti (incluso attraverso il Global Gateway) e più finanza internazionale per il clima.

L'Italia ha l'occasione di farsi portavoce in Europa di queste soluzioni collaborative e ambiziose. L'Italia dovrebbe puntare a una maggiore apertura verso i paesi del Mediterraneo e con il continente africano attraverso un dialogo improntato alla cooperazione, tenendo conto di esigenze specifiche, una diseguale dotazione di risorse e diversi stadi di sviluppo. Il Summit Unione Europea-Unione Africana previsto per il 17-18 febbraio 2022, offre all'Italia l'opportunità di essere in prima linea nel guidare questo sforzo di ripensamento della cooperazione.

L'autonomia strategica di questo approccio non si deve fondare su spinte protezionistiche e punitive che minano i valori universali europei e la cooperazione internazionale, ma sull'abilità propria dell'UE, e dell'Italia, di formulare un'azione strategica di apertura, innovazione e collaborazione – proiettandola esternamente sullo scacchiere globale – senza rinunciare a una legittima prerogativa ultima di protezione.

2 Giusta transizione e governance del Pacchetto “Fit for 55”

2.1 Affrontare la transizione verde in modo sistemico

Per quanto il discorso pubblico già da tempo evidenzia la necessità della transizione verde, questa è rallentata dalla contraddizione tra il messaggio politico sull'importanza della transizione e la mancanza di un piano coerente sulla sua implementazione a livello normativo, di infrastrutture e di incentivi. L'impatto di questo stallo non solo ritarda il raggiungimento degli obiettivi climatici ma anche la mobilitazione degli investimenti nelle nuove tecnologie.

Il Pacchetto “Fit for 55”, la cui prima parte (otto revisioni di misure esistenti e cinque nuove proposte) è stata pubblicata dalla Commissione UE il 14 luglio e la seconda (quattro revisioni e una guida) il 15 dicembre 2021, si presenta come un “Pacchetto di crescita”, che si propone di fornire una via di uscita da questo stallo, creando un quadro di obiettivi e politiche in grado di fornire la chiarezza di cui cittadini, imprese e investitori necessitano per il passaggio a un'economia verde moderna. La strada indicata dal Pacchetto è quella di perseguire gli obiettivi climatici tramite una trasformazione dell'economia e della società che favorisca lo sviluppo economico e un aumento della competitività, affrontando gli inevitabili impatti distribuzionali su occupazione e società.

Il Pacchetto propone un approccio di complementarità fra le varie direttive. Esso infatti affianca un incremento dell'ambizione climatica di diverse misure già esistenti con nuove misure che mirano a decarbonizzare settori chiave, quali il settore trasporto su strada e quello dei consumi domestici. **Dato l'approccio integrato, non è possibile ignorare o annacquare alcune proposte senza compromettere il funzionamento dell'intero pacchetto.** Perciò la Commissione ha già fatto sapere che si aspetta che l'opposizione a qualunque misura debba essere sostenuta da una proposta alternativa ed equivalente.

2.2 Il vantaggio di una transizione rapida e ambiziosa

È evidente che la decarbonizzazione della nostra società pone delle sfide significative in termini di impatto sia economico che sociale, quali gli investimenti diretti nella transizione, la trasformazione di settori produttivi e del loro indotto e i costi sociali delle politiche di decarbonizzazione. **Queste sfide non devono però essere un motivo per rallentare o indebolire la transizione stessa, perché questo non farebbe che esacerbare i problemi di competitività e sociali esistenti e futuri facendo lievitare i costi. Non intervenire ora e in parallelo su queste sfide vuol dire aumentare i costi generale degli impatti del cambiamento climatico, di gran lunga superiori a quelli della transizione.**

Si parla spesso infatti dei costi come se ci fosse un prezzo da pagare in termini di impatto sociale ed economico per poter realizzare la transizione, un prezzo sul quale si cerca di ottenere uno sconto ammorbidendo alcune misure e rallentando la trasformazione dei processi produttivi e la rinuncia alle fonti fossili. Ma questa visione inquadra il problema in modo errato: **la realtà del cambiamento climatico significa che l'opzione di rallentare e di non uscire dai fossili, incluso il gas, è molto più rischiosa e costosa della trasformazione stessa.**

Affrontare la transizione accelerando e anticipando la curva della decarbonizzazione è il modo migliore per massimizzarne i vantaggi e minimizzarne costi e impatti negativi. Nel contesto del Green Deal Europeo, questo è reso evidente dall'applicazione del prezzo del carbonio tramite il meccanismo dell'ETS, che impone una traiettoria lineare di decarbonizzazione dei settori inclusi, riducendo i permessi di emissione disponibili di un tasso prestabilito¹ fino alla completa decarbonizzazione (zero permessi disponibili). Il meccanismo fa sì che se i settori inclusi anticipano la decarbonizzazione (domanda pari o inferiore alle quote disponibili), il prezzo del carbonio sarà contenuto mentre al contrario un ritardo nella decarbonizzazione (domanda superiore alle quote disponibili) significherà un aumento del costo del carbonio. Dato che questo costo viene passato ai consumatori, ne risulta che una transizione che anticipi la traiettoria dell'ETS può mantenere bassi i costi che graverebbero su imprese e consumatori.

Questo dimostra come il prezzo del carbonio possa funzionare da incentivo per accelerare l'innovazione senza per questo trasformarsi in un costo passivo applicato all'economia. Ma anche che **il prezzo del carbonio da solo non è sufficiente a sostenere la transizione.** Sono infatti necessarie altre politiche aggiuntive per far sì che il prezzo del carbonio sia un catalizzatore di trasformazione.

Una politica di investimenti e innovazione per la decarbonizzazione dei settori più esposti all'ETS (energia e industria), e potenzialmente esposti al nuovo sistema ETS2 in discussione (trasporto su strada e consumi domestici), sarebbe un'occasione imperdibile per modernizzare l'economia e innovare l'industria e il mondo del lavoro, con tutte le ricadute positive in termini di crescita e impatto sociale positivo che questo comporta.

¹ Il Fit for 55% prevede la rimozione di 117 milioni di quote e l'incremento del tasso di riduzione dei permessi dal 2,2% al 4,2% annuo.

Questo si vede bene nella decarbonizzazione del settore industriale, che viene affrontata all'interno del Pacchetto tramite la rimozione delle quote ETS gratuite per acciaio, cemento, fertilizzanti e alluminio. Questa rimozione dovrebbe procedere di pari passo all'applicazione del Carbon Border Adjustment Mechanism o CBAM (affrontato più ampiamente nel capitolo conclusivo) a questi settori, esponendo così i prodotti importati al prezzo del carbonio. Per quanto la rimozione delle quote gratuite sia importante per dare finalmente un costo alle esternalità di questi settori, la complessità, la competizione internazionale e gli alti costi normalmente legati ai settori industriali 'hard to abate' significano che il solo segnale di prezzo difficilmente sarà sufficiente ad incentivarne la decarbonizzazione in mancanza di altri incentivi. Occorre dunque dare priorità a **incentivi per la conversione a metodi produttivi a zero emissioni tramite, per esempio, la creazione di mercati di prodotti a zero emissioni dedicati (come quello per l'acciaio verde) agendo sia sull'offerta che sulla domanda (incluso il ruolo di condizionalità di prestiti e garanzie, il supporto fiscale all'innovazione e investimenti pubblici), alti standard climatici e ambientali di prodotto e supporto specifico per la creazione di processi produttivi a zero emissioni e delle filiere ad essi necessarie.**²

2.3 Una transizione socialmente giusta

Anche quando si parla di impatto sociale della transizione, vale il principio per cui interventi mirati e il prima possibile possono evitare impatti e costi più rilevanti nel medio e lungo periodo. Ad esempio, favorire il passaggio dei consumatori da tecnologie esposte al prezzo del carbonio (come il gas nel settore elettrico e in futuro anche per il riscaldamento nel caso di estensione del sistema per lo scambio delle quote di emissione ETS a questo settore) a tecnologie meno esposte (come rinnovabili, efficienza energetica e pompe di calore) può ridurre i costi per i consumatori. Allo stesso tempo **ne diminuisce l'esposizione alla volatilità dei prezzi internazionali dei combustibili fossili, aumentandone la resilienza a fronte dei futuri rischi legati alla disponibilità di approvvigionamenti fossili. Questo passaggio a tecnologie verdi però non può avvenire senza politiche redistributive e di welfare** in linea con la decarbonizzazione e in favore delle fasce di reddito basse che non hanno accesso a capitali sufficienti, nonché alle comunità più vulnerabili, come le periferie delle città.

² ECCO sta sviluppando una serie di proposte di decarbonizzazione industriale, che includono strategie dedicate all'idrogeno verde, allo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili, allo stoccaggio elettrico, nuove politiche sugli aiuti di stato, l'uso di contratti per differenza per sostenere nuove tecnologie e l'introduzione di standard di prodotto. In aggiunta, strategie di creazione e sostegno della domanda per i prodotti industriali a zero emissioni potrebbero includere l'introduzione di standard verdi per appalti pubblici.

In assenza di incentivi a passare a tecnologie non legate ai combustibili fossili, cittadini e imprese rimarranno in larga parte esposti ai prezzi volatili del gas e del petrolio, nel contesto di una competitività europea e globale verde che sta accelerando e prezzi del carbonio crescenti. Questo aggraverebbe la bassa competitività esistente (come nel caso della mobilità elettrica del settore automotive italiano) e incrementerebbe sia la disparità sociale esistente, che quella emergente tra chi è in grado di permettersi tecnologie verdi e chi no.

Per questo è importante che gli Stati membri concentrino la loro azione su misure e investimenti intesi a ridurre da subito la dipendenza dai combustibili fossili, per l'Italia in particolare dal gas, attraverso una maggiore efficienza energetica degli edifici, l'elettrificazione dei consumi domestici (che contribuirebbe all'integrazione dell'energia da fonti rinnovabili) e un migliore accesso alla mobilità, alle infrastrutture e ai trasporti elettrici. Questo in parallelo ridurrà gli impatti e quindi la necessità di ricorrere a interventi di sostegno al reddito per le fasce di popolazione e le piccole imprese più esposte, diminuendo così i costi per lo Stato.

Il Fondo Sociale per il Clima, previsto dal Pacchetto UE, può e deve essere utilizzato per questo scopo, sebbene la sua entità (72,2 miliardi di EUR a prezzi correnti per il periodo 2025-2032) sia molto limitata. Sarà pertanto fondamentale indirizzare risorse ulteriori a questo scopo, dato che ogni investimento in questo senso ha il potenziale di ridurre in maniera significativa costi e impatti sociali nel prossimo decennio. In questo senso il PNRR è stata un'occasione mancata in Italia, dato che gli investimenti in questa direzione sono pochi e mal diretti.³

L'azione per aiutare i consumatori a ridurre la dipendenza dai combustibili fossili è particolarmente importante alla luce del fatto che la Direttiva sul gas naturale presentata con la seconda metà del Pacchetto purtroppo non dà chiari segnali sulla necessaria uscita da questo carburante fossile.

La necessità per la transizione verde di configurarsi come una transizione giusta si pone però anche su dimensioni che vanno oltre il rendere le tecnologie verdi accessibili a tutti. È infatti facile prevedere una significativa perdita occupazionale conseguente alla chiusura delle industrie fossili, e l'enorme impatto che questa può avere su centinaia di migliaia di nuclei familiari dipendenti dal reddito di chi attualmente vi lavora. **La trasformazione delle industrie fossili e ad alto impatto ambientale dovrà dunque essere gestita attraverso**

³ [Green Recovery Tracker \(2021\), Italy Report](https://www.greenrecoverytracker.org/country-reports/italy) <https://www.greenrecoverytracker.org/country-reports/italy>

politiche attive del lavoro e sociali. Questo significa che ogni chiusura deve essere gestita tramite un piano specifico che preveda una sistemazione degli esuberanti tramite una serie di soluzioni concordate, che possono includere prepensionamenti e riqualificazione del personale perché possa essere impiegato nelle nuove industrie nascenti.

Tutte le forze sindacali dovrebbero perciò supportare la trasformazione di breve periodo per creare le basi di una nuova prosperità di lungo periodo slegata dai combustibili fossili e partecipare attivamente al dibattito su cosa costituisca una transizione 'giusta'.

Difendere a prescindere tutti i posti di lavoro senza una valutazione reale della loro esposizione alla progressiva uscita dal gas e dal petrolio sarebbe un torto al futuro dei lavoratori stessi e andrebbe solo a beneficio dei profitti degli interessi costituiti.

Le imprese avranno invece il compito di innovare e, nel momento di accesso al supporto pubblico (come garanzie, prestiti, concessioni etc.), dovranno essere soggette a condizionalità per presentare piani industriali e di investimenti coerenti con gli obiettivi di decarbonizzazione ovvero di uscita da tutte le fonti fossili e per una transizione socialmente giusta.

Questo è particolarmente importante perché una transizione che non sia giusta, ovvero che gravi in maniera sproporzionata sulle spalle di alcuni settori o fasce della popolazione, inasprirebbe le tensioni sociali e intergenerazionali, minando il supporto politico alla decarbonizzazione e all'azione europea. Ciò aggraverebbe il rischio di sfociare in una più generale sfiducia nell'Unione Europea e dare spazio a spinte nazionali-populiste, potenzialmente creando un forte fronte di opposizione sia alla transizione che all'Europa stessa.

Il tema degli impatti sociali della transizione non è da considerarsi pertanto un tema esterno, ma deve essere affrontato con politiche integrate e parallele alla transizione stessa, che ne massimizzi le ricadute positive, minimizzando le ricadute negative. Questo è proprio quello che si prefigge di fare il Fit for 55 con una serie di meccanismi tra cui il già citato Fondo Sociale per il Clima, e misure che, se ben impiegate, consentono di gestire e ridurre questi costi minimizzando gli impatti negativi. A questi però devono essere aggiunte politiche di welfare e politiche attive del lavoro per una trasformazione ordinata e giusta.

2.4 Una governance italiana per il Pacchetto 55

Uno dei prerequisiti per formare una posizione italiana forte e coerente sul pacchetto, per coglierne al meglio le opportunità offerte, è anzitutto il disporre di un processo decisionale nazionale chiaro ed efficace, con l'obiettivo di elaborare una posizione dell'Italia riconoscibile internamente ed esternamente alle istituzioni.⁴

Il primo elemento di questo processo è assicurarsi che ci sia un canale di comunicazione efficace tra la parte politica, responsabile della definizione delle priorità nazionali e del quadro d'insieme della posizione, e i funzionari tecnici, responsabili della gestione operativa dei singoli dossier.

A seguito della recente istituzione del CITE, è poi necessario stabilire l'interazione tra questo e la struttura istituzionalmente deputata alla definizione della posizione nazionale, ovvero il CIAE e il suo CTV.⁵ Tali organi, inoltre, dovranno assicurare una adeguata e tempestiva comunicazione da e verso le amministrazioni coinvolte nel negoziato del pacchetto in modo tale da garantire unitarietà d'azione tra il livello tecnico e il livello politico decisionale.

In parallelo è necessaria una struttura di governance adeguata. Questa, guidata da una visione politica chiara, resiliente ai cambiamenti di legislatura e bilanciata (e non una volatile che possa passare rapidamente dalla visione del Pacchetto da 'bagno di sangue' a 'necessario' e viceversa) deve essere in grado di garantire coerenza con gli obiettivi climatici al 2030 e al 2050 ed evidenziare i punti di interesse e quelli potenzialmente critici. A partire da questo, e sulla base di scenari climatici trasparenti, condivisi, aggiornati e dettagliati (purtroppo il PNIEC e la Strategia di lungo termine, LTS, non sono strumenti sufficientemente dettagliati a tale scopo, dal momento che mancano misure concrete al loro interno), occorre sviluppare in maniera approfondita un'analisi delle varie componenti del Pacchetto ed il loro impatto. E sulla base di queste analisi elaborare da una parte politiche energetiche, residenziali, industriali e di trasporto per la decarbonizzazione, e dall'altra politiche di welfare e sociali necessarie a garantire una transizione giusta e senza squilibri sociali.

Queste due dimensioni di governance – la prima di chi e come prende le decisioni, la seconda di quale sistema di attuazione utilizziamo – forniscono le fondamenta per

⁴ Si veda il paper di ECCO (2021), I pilastri della governance per il clima https://eccoclimate.org/wp-content/uploads/2021/10/4-I-pilastri-della-governance_ottobre-2021.pdf

⁵ CITE (Comitato Interministeriale per la transizione ecologica), CIAE (Comitato Interministeriale per gli Affari Europei - livello Ministri) e CTV (Comitato di dirigenti o uffici di diretta collaborazione).

costruire una posizione italiana forte e positiva sul Pacchetto. Possono infatti dare una spinta politica convinta e perciò ottenere la massima efficacia nel guidare lo sviluppo del Fit for 55 in una direzione che massimizzi i benefici della transizione per l'economia italiana.

Senza un processo decisionale e una nuova governance per il clima sarà difficile per l'Italia identificare i propri obiettivi e la strategia per raggiungerli. Senza una posizione negoziale chiara ed efficace sui vari dossier all'interno del Pacchetto, gli interessi italiani saranno assenti, mal presentati o riflettenti interessi costituiti che riescono più di altre forze a imporre la loro posizione all'interno delle negoziazioni attraverso l'influenza sulla politica e sulle istituzioni.

3 Ripensare il CBAM puntando su innovazione e cooperazione

3.1 Le problematiche del CBAM

Il Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) è un dazio sull'importazione di acciaio, cemento, fertilizzanti, alluminio ed energia elettrica prodotta da fonti fossili da paesi terzi che non applicano sistemi di prezzo del carbonio. Il CBAM ha lo scopo di prevenire che questi prodotti importati siano più competitivi sul mercato UE rispetto agli equivalenti locali a parità di intensità di emissioni, cosa che potrebbe portare al fenomeno della delocalizzazione delle emissioni⁶ nel contesto di una graduale rimozione delle quote di emissione ETS gratuite e una piena esposizione al prezzo del carbonio di questi prodotti in UE. **Tuttavia, nonostante il ripetuto allarmismo di alcune imprese e associazioni industriali, finora non ci sono evidenze a sostegno di effetti di delocalizzazione (*carbon leakage*) dovuti all'ETS, come mostrato dal rapporto della Commissione UE per il Parlamento UE di aprile 2020.**⁷

Il CBAM è uno strumento complesso da implementare, dato che presuppone la possibilità per importatori europei di ottenere dati affidabili e comparabili sull'intensità di emissioni dei prodotti importati, in modo da poter calcolare il dazio dovuto. Non è chiaro quanto facilmente questi dati possano essere ottenuti da produttori in paesi terzi, e quale livello di complessità un sistema di verifica di questi dati debba avere per poter essere efficace.

Sulla carta il CBAM dovrebbe inoltre funzionare come incentivo alla decarbonizzazione dei processi industriali all'interno dei paesi terzi, specie laddove questi mercati sono fortemente dipendenti dalle esportazioni verso l'UE. È proprio sul piano della decarbonizzazione internazionale che **il CBAM si rivela problematico, da una parte perché impone un modello di transizione con poco riguardo per gli impatti sociali ed economici di chi subisce il CBAM, dall'altra per le importanti ricadute negative sulla collaborazione e solidarietà internazionale.**

Abbiamo infatti visto come il Pacchetto riconosca l'assoluta importanza di una transizione giusta e che ammortizzi gli impatti sociali. Il CBAM invece nella pratica applica lo stesso prezzo del carbonio ai comparti industriali dei paesi terzi, senza però reinvestirne i proventi nel favorire la transizione o ammortizzarne i costi sociali, dato che i proventi del CBAM rimangono

⁶ Cioè che il carbon price porti alla sostituzione di prodotti UE ad alte emissioni con prodotti ad alte emissioni provenienti da paesi terzi, anziché da prodotti a più basse emissioni. In questo caso la riduzione di emissioni in UE corrisponderebbe ad un equivalente aumento di emissioni al di fuori dell'UE.

⁷ DG for External Policy of the Union (2020), Economic assessment of Carbon Leakage and Carbon Border Adjustment [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/603501/EXPO_BRI\(2020\)603501_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/603501/EXPO_BRI(2020)603501_EN.pdf)

all'interno dell'UE. Nella misura in cui questi comparti industriali in paesi terzi sono dipendenti dalle esportazioni verso l'UE, il CBAM potrebbe forzare, a livello teorico – ma con molti dubbi a livello pratico⁸ – una trasformazione in senso verde con tempistiche e modalità stabilite unilateralmente dall'UE. Ciò però in assenza di un inquadramento normativo, incentivi, investimenti pubblici in infrastrutture o fondi di ammortizzazione sociale analoghi nel paese terzo, laddove sono invece giustamente offerti all'interno dell'UE.

In questo contesto il CBAM è chiaramente percepito dai partner commerciali dell'UE, e in particolar modo da quelli meno sviluppati, come una misura di carattere protezionista che, dietro la scusa della lotta al cambiamento climatico, usa la forza economica dell'UE per cementare la predominanza del proprio comparto industriale a spese dei paesi terzi. E questo tipo di sentimento, non certo utile per la decarbonizzazione a livello globale e contro lo spirito multilaterale dell'Accordo di Parigi, danneggia la credibilità dell'UE e la sua reputazione di attore responsabile globale e difensore del multilateralismo.

Detto questo è innegabile che la funzione geopolitica di “minaccia” del CBAM sta avendo alcuni effetti positivi di movimento nella direzione comune auspicata su alcuni paesi G20, come la Russia e la Turchia. Meno chiari e più negativi sembrano al momento gli effetti sulla cooperazione di Cina e India. Ad ogni modo, il CBAM può certamente essere più funzionale come strumento geopolitico nella forma di ‘extrema ratio’ che come strumento di punta di una politica di decarbonizzazione. A fronte di un forte e chiaro impegno bilaterale e multilaterale (che vada oltre il normale processo di negoziazione dei capitoli dedicati alla sostenibilità all'interno degli accordi commerciali di libero scambio, un processo eccessivamente lungo e complesso⁹), **il CBAM dovrebbe avere solo un ruolo di ultima risorsa nei confronti sia di paesi industrializzati¹⁰ che ad alte emissioni.** Ma lo stesso non può valere per i paesi a basso livello di industrializzazione e basse emissioni. La transizione di questi paesi deve configurarsi secondo logiche di sostegno e collaborazione, senza la minaccia pendente di una misura unilaterale quale il CBAM, sia in ragione del basso contributo alle emissioni di settori industriali in questi paesi, sia in ragione della fragilità dei sistemi industriali stessi.

⁸ A causa dei dubbi sollevati sull'effettiva efficacia dell'ETS nei settori hard to abate nell'ultima decade. Come indicato precedentemente in questo paper, il solo prezzo del carbonio non è sufficiente a decarbonizzare certi settori industriali in assenza di altre politiche complementari.

⁹ Trade and Sustainable Development chapters, cioè le parti di un accordo commerciale che si occupano sviluppo sostenibile, con focus particolare agli standard di lavoro e standard ambientali e/o climatici.

¹⁰ Il 31 Ottobre UE e USA hanno annunciato l'intenzione di negoziare un accordo bilaterale legato al carbonio per alluminio e acciaio https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ganda_21_5722. Non è chiaro se questo accordo sia alternativo o parallelo al CBAM, ma è plausibile che la minaccia del CBAM possa essere stato un fattore nel portare gli USA al tavolo negoziale. Ad ogni modo è importante rilevare che questo possa essere un modello di accordo in grado di decarbonizzare i settori industriali fortemente legati a mercati internazionali.

Quello che a cui invece occorre dare priorità è un aumento della cooperazione internazionale tesa a favorire la transizione in tutti i paesi. Ciò innanzitutto tramite l'adozione condivisa di alti standard di prodotti e servizi, come gli eco-design, la condivisione del *know-how*, l'incentivazione di investimenti strutturali con la promessa di investimenti produttivi, anche tramite la nuova iniziativa europea di investimenti globali (Global Gateway), e tramite la creazione di mercati verdi privilegiati tra l'UE e i partner internazionali. In aggiunta e in linea con una risoluzione approvata dal parlamento europeo lo scorso marzo, bisognerebbe **utilizzare parte dell'eventuale rendita generata da CBAM per accrescere il contributo UE alla finanza internazionale per il clima**, in particolare per supportare la decarbonizzazione nei paesi meno sviluppati (LDCs) e nelle piccole isole in via di sviluppo (SIDS).

L'Italia ha l'occasione di farsi portavoce in Europa di queste soluzioni, coerenti con una visione più collaborativa anche se in contrapposizione alla posizione francese di pieno supporto per il CBAM. Questo sarebbe in realtà già in linea con il recente "Trattato del Quirinale"¹¹ adottato da Italia e Francia in cui si afferma che *"le Parti collaborano affinché la politica dell'Unione Europea possa concorrere al loro obiettivo condiviso di rendere gli scambi internazionali più equi e più sostenibili, contribuendo insieme a rafforzare la politica industriale e a costruire un'autonomia strategica europea. Esse sostengono il ruolo trainante dell'Unione Europea nel rafforzamento del multilateralismo commerciale. Esse promuovono il rafforzamento del coordinamento tra la politica commerciale dell'Unione Europea e gli obiettivi europei di sviluppo sostenibile"*. E anche in linea con l'impegno recente sulle tematiche climatiche tenuto nell'arena internazionale con la Presidenza del G20 e la co-organizzazione della COP26. Il 2022 potrebbe offrire anche lo spazio politico opportuno per l'avanzamento di questa posizione, con la Francia impegnata nelle elezioni amministrative e un governo tedesco di coalizione che dovrà ancora trovare una sua linea.

3.2 La diplomazia del Green Deal nel Mediterraneo e in Africa

Questo rinnovato ruolo di leadership climatica per l'Italia si combinerebbe anche con una maggiore presenza su questioni regionali relative al bacino del Mediterraneo e all'Africa¹²,

¹¹ https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Trattato_del_Quirinale.pdf

¹² Nell'area del Mediterraneo allargato, il paese le cui esportazioni verrebbero maggiormente colpite dal CBAM è la Turchia. Per quanto riguarda invece i paesi africani, uno studio UNCTAD pubblicato lo scorso luglio stima che l'implementazione del CBAM attraverso una tassa di 44\$ per tonnellata di CO2 porterebbe a una diminuzione delle esportazioni dai paesi in via di sviluppo dell'1,4%. Sempre secondo lo studio, i paesi africani più colpiti dal CBAM - in caso di tassazione sui settori alluminio, cemento, ferro, fertilizzanti e acciaio - sarebbero Algeria, Egitto, Mozambico e Sudafrica.

dove si rende necessario un ruolo di accompagnamento e gestione della transizione ecologica. Nel caso di Algeria ed Egitto, in particolare, è necessario evitare le ricadute negative che una transizione tardiva in questi paesi porterebbe in termini di instabilità politica interna e, a cascata, instabilità regionale con conseguenze sulla stessa Unione Europea (e in particolar modo sull'Italia, paese maggiormente esposto all'instabilità che ha origine nel Mediterraneo).

Proprio l'Italia dunque dovrebbe porsi alla guida di uno sforzo europeo di diplomazia del Green Deal che metta in campo, anziché misure di stampo protezionistico, risorse a favore di una maggiore cooperazione che permettano di avanzare l'agenda climatica nella regione del Mediterraneo e in Africa. Ciò significa prima di tutto aumentare le risorse di finanza per il clima nella forma idealmente di donazioni (*grants*) o prestiti a tasso agevolato (*highly concessional loans*). È necessario poi bilanciare il focus dell'azione finanziaria sulla mitigazione – che oggi deve includere un percorso di uscita dal gas e dal petrolio dei paesi produttori e, dove ancora manca, di accesso all'energia pulita e slegata dai combustibili fossili – con quello sull'adattamento e la costruzione di resilienza, per esempio tramite infrastrutture resilienti per i sistemi idrici e l'agricoltura, i trasporti, la conservazione delle foreste e del suolo e la messa in salvaguardia delle città lungo le coste.

Contemporaneamente, è necessario aprire con i paesi del Mediterraneo e con il continente africano un dialogo improntato alla cooperazione che tenga conto delle esigenze specifiche e differenziate dei diversi paesi della regione, della diversa dotazione di risorse, dei diversi stadi di sviluppo. Con il Summit Unione Europea-Unione Africana previsto per il primo 17-18 febbraio 2022 sotto l'egida della Presidenza francese del Consiglio dell'Unione Europea, l'Italia deve mantenersi in prima linea nel guidare questo sforzo di ripensamento della cooperazione tra Europa e regione del Mediterraneo-Africa. Sostenere misure di cooperazione in alternativa al CBAM permetterebbe a Roma di mitigare e influenzare l'approccio attuale francese, stemperando la percezione dell'UE come attore pronto a mettere in campo misure di stampo protezionista, e rilanciando al contrario il ruolo dell'Ue come *normative power*. **L'autonomia strategica di questo approccio non si fonda su spinte protezionistiche e punitive che minano i valori universali europei e la cooperazione internazionale ma sull'abilità propria dell'UE, e dell'Italia, di formulare un'azione strategica di apertura, innovazione e collaborazione – proiettandola esternamente sullo scacchiere globale – senza rinunciare a una legittima prerogativa ultima di protezione.**

4 Annex: tabelle riassuntive delle misure contenute nel pacchetto “Fit for 55”

Tab. 1 nuove proposte luglio 2021

Nuove proposte	Settori	Punti chiave
CBAM	Acciaio, cemento, fertilizzanti, alluminio, energia elettrica	<ul style="list-style-type: none"> Il <i>Carbon border adjustment mechanism</i> è un meccanismo di applicazione del prezzo del carbonio alle frontiere dell'UE per acciaio, cemento, fertilizzanti, alluminio ed energia elettrica prodotta da fonti fossili da paesi terzi che non applicano il carbon price.
ReFuelEU	Aviazione	<ul style="list-style-type: none"> Prevede l'obbligo di aumentare i livelli di combustibili per l'aviazione sostenibili in tutti gli aeroporti dell'UE con un obiettivo al 2030 del 20% del mix combustibile.
FuelEU Maritime_ Spazio Marittimo Europeo verde	Trasporto marittimo	<ul style="list-style-type: none"> Propone di introdurre degli standard nei carburanti per limitare l'intensità energetica dei gas serra usati nelle navi e di allinearsi agli obblighi ETS anche per quanto riguarda il monitoraggio e la verifica. Incentiva inoltre l'uso di combustibili rinnovabili o a basse emissioni incluso l'idrogeno e i combustibili da esso derivati.
Strategia UE per le foreste	Settore forestale	<ul style="list-style-type: none"> Prevede di piantare sul suolo europeo 3 miliardi di alberi entro il 2030
Fondo Sociale per il Clima	Vari	<ul style="list-style-type: none"> Propone di mobilitare 72,2 miliardi di euro tra il 2025 e il 2032 Fondo utilizzato per mitigare impatti climatici su consumatori e piccole aziende più vulnerabili con interventi di sostegno alla domanda e sostegno al reddito.

Tab. 2 proposte di revisione di legislazione UE luglio 2021

Proposte di revisione	Settori	Punti chiave
Revisione della Direttiva UE sul sistema di scambio delle quote di emissione ETS (rivede la Direttiva 2003/87/EC, la Decisione 2015/1814 e il Regolamento 2015/757).	Generazione elettrica e di calore, industrie ad alte emissioni, aviazione commerciale all'interno del SEE.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevede una riduzione delle emissioni nel settore ETS del 61% rispetto ai livelli emissivi del 2005 con un taglio annuale del 4,2% rispetto al 2,2% di oggi. ▪ Le quote gratuite finora allocate alle grandi industrie più a rischio di delocalizzazione verranno progressivamente eliminate entro il 2035 ▪ Prevede inoltre l'inclusione del settore del commercio marittimo a partire dal 2023. ▪ Prevista la creazione di un nuovo ETS per i settori delle emissioni residenziali e dei trasporti (ETS2)
Revisione del regolamento UE 218/842 sulla condivisione degli sforzi	Settori non inclusi nell'ETS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ I nuovi target sono basati sul PIL pro capite di ciascun Paese membro e si prevede una riduzione del 40% delle emissioni rispetto al 2005 (l'obiettivo precedente era del 30%).
Revisione della direttiva (2003/96/EC) in materia di tassazione energetica	Tassazione energetica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propone di basare la tassazione sul contenuto energetico del combustibile, di eliminare gli incentivi per l'uso dei combustibili fossili, e di modulare le aliquote fiscali sulla base della loro performance energetica. ▪ Propone inoltre tassi agevolati per l'idrogeno a basse emissioni e quello rinnovabile.
Revisione della Direttiva sulle Energie Rinnovabili (2018/2001/EU)	Energie rinnovabili	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'obiettivo al 2030 riguardante il consumo finale lordo di energia proveniente da fonti sostenibili viene aumentato dal 32% al 40% del mix energetico complessivo.
Revisione della Direttiva sull'Efficienza Energetica (2018/2002/EU)	Efficienza energetica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propone di rivedere gli obiettivi per raggiungere il 36 e il 39% rispettivamente per quanto riguarda il consumo finale e il consumo primario di energia. ▪ L'obiettivo viene reso legalmente vincolante a livello UE.
Revisione del regolamento sulle emissioni di CO2 nelle autovetture e veicoli	Standard CO2 automobili	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propone lo stop alla produzione di auto con motore a combustione nel 2035

commerciali leggeri (2019/631/EU)		<ul style="list-style-type: none"> Propone di ridurre le emissioni di CO2 del 55% al 2030 per le auto e del 50% per i furgoni.
Revisione della direttiva sullo sviluppo di infrastrutture per combustibili alternativi (AFID)	Trasporti	<ul style="list-style-type: none"> Propone di raggiungere più di 1 milione di punti di ricarica entro il 2025 e di 3,5 milioni entro il 2030.
Revisione del Regolamento sull'uso del suolo e la silvicoltura (LULUCF)	Settore forestale LULUCF	<ul style="list-style-type: none"> Propone di fissare il nuovo obiettivo al 2030 per espandere gli assorbimenti di carbonio naturali a 310 Mt di Co2 eq. Prevede inoltre di raggiungere la neutralità climatica nel settore forestale e agricolo entro il 2035

Tab. 3 Proposte Fit for 55 di Dicembre 2021

3.1 Revisioni di legislazione UE

Proposte di revisione	Settori	Punti chiave
Pacchetto Gas e Idrogeno	Energia	<ul style="list-style-type: none"> Regole comuni per il mercato dei gas rinnovabili, del gas fossile e dell'idrogeno
Regolamento sulle emissioni di metano nel settore energetico	Energia	<ul style="list-style-type: none"> Regola le emissioni di metano nel settore energetico all'interno del territorio UE
Revisione della Direttiva sulla Performance energetica degli edifici	Efficienza energetica	<ul style="list-style-type: none"> Propone di migliorare gli standard energetici negli edifici per incrementare il tasso di efficientamento energetico degli edifici
Revisione del Regolamento TEN-T, Direttiva sui sistemi di trasporto intelligenti, Comunicazioni sul trasporto ferroviario e urbano	Trasporti	<ul style="list-style-type: none"> Focus sul trasporto ferroviario di lunga distanza per ridurre i tempi di percorrenza Attenzione alla smart mobility e al trasporto pubblico locale

3.2 Raccomandazioni

[Raccomandazioni del Consiglio per una giusta transizione](#)

Giusta transizione

- Incoraggia gli Stati membri a mettere in atto tutte le misure legate all'educazione, al lavoro, ai servizi essenziali che possano assicurare una transizione giusta

Questo Policy Briefing è stato curato da:

Davide Panzeri, Senior Policy Advisor, Europe Programme, ECCO
davide.panzeri@eccoclimate.org

Francesca Bellisai, Policy Advisor, Europe Programme, ECCO
davide.panzeri@eccoclimate.org

Luca Bergamaschi, Co-Founder, ECCO
luca.bergamaschi@eccoclimate.org

Le opinioni riportate nel presente Policy Briefing sono riferibili esclusivamente ad ECCO think tank autore della ricerca.

Per interviste o maggiori informazioni sull'utilizzo e sulla diffusione dei contenuti presenti in questo briefing, si prega di contattare:

Andrea Ghianda, Head of Communication, ECCO
andrea.ghianda@eccoclimate.org - 3396466985

Data di pubblicazione:
21 gennaio 2022