COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 21.11.2024
COM(2024) 552 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Prima relazione biennale dell'Unione europea alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici relativa alla trasparenza (prevista dal quadro di riferimento rafforzato per la trasparenza)

{SWD(2024) 273 final}

1. Introduzione e sintesi

Il riscaldamento globale di origine antropica prosegue a un ritmo accelerato e interessa tutte le regioni del mondo, in particolare l'Europa, dove le temperature aumentano a una velocità due volte superiore rispetto alla media mondiale[1]. Al fine di limitare il riscaldamento a quanto previsto dall'accordo di Parigi, ossia 1,5 °C, è necessario che il picco delle emissioni di gas a effetto serra mondiali si verifichi al più tardi nel 2025 e che entro il 2030 si abbia una riduzione del 43 %[2]. I cambiamenti climatici causano effetti negativi diffusi. L'Europa si trova ad affrontare il rischio di ondate di calore più intense e frequenti, siccità prolungate, precipitazioni di maggiore intensità, velocità medie del vento inferiori e una riduzione delle nevicate.

L'Unione europea (UE) e i suoi Stati membri sono impegnati in iniziative ambiziose volte a rispondere alle minacce poste dai cambiamenti climatici. Tutti i 27 Stati membri dell'UE si adoperano per conseguire la neutralità climatica dell'Unione entro il 2050, in linea con l'accordo di Parigi. L'accordo è stato ratificato nell'ottobre 2016 con l'obiettivo comune e vincolante di ridurre in tutti i settori dell'economia le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 40 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Sulla scorta degli orientamenti forniti dal Consiglio europeo, nel dicembre 2022 l'UE ha presentato un nuovo e più ambizioso obiettivo climatico per l'Unione e i suoi 27 Stati membri, che prevede una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, dando prova di maggiore ambizione e impegno a realizzare l'accordo di Parigi.

La presente relazione e il documento di lavoro dei servizi della Commissione che la accompagna costituiscono la prima relazione biennale dell'Unione europea sulla trasparenza. La Commissione l'ha elaborata sulla base degli orientamenti adottati dalla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), dell'accordo di Parigi e dell'articolo 29, paragrafo 5, lettera a), del regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima[3]. L'UE ha scelto di presentare il proprio inventario nazionale dei gas a effetto serra per il 2024 come relazione a sé stante.

I dati dell'ultimo inventario indicano che le emissioni di gas a effetto serra dell'UE hanno continuato a diminuire, registrando fino al 2022 una riduzione netta del 32,6 % rispetto ai livelli del 1990, a dimostrazione dei progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi. Nella presente relazione si forniscono informazioni dettagliate sulle emissioni e sugli assorbimenti di gas a effetto serra nel 2022 e si illustrano i progressi che l'UE ha compiuto nell'attuare e conseguire il suo contributo determinato a livello nazionale (Nationally Determined Contribution – NDC) nell'ambito dell'accordo di Parigi. Nel capitolo 3 sono presentate le politiche e le misure di mitigazione dell'UE, compreso il pacchetto legislativo "Pronti per il 55 %" (Fit for 55) adottato nel 2023, che rafforza le politiche e le misure per consentire all'Unione di raggiungere l'obiettivo aggiornato per il 2030; vi figurano anche le proiezioni delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra. Nel capitolo 4 è delineata la strategia dell'UE per l'adattamento agli impatti dei cambiamenti climatici e lo sviluppo della resilienza, mentre il capitolo 5 verte sul sostegno fornito dalle istituzioni dell'UE ai paesi in via di sviluppo. Infine nel capitolo 6 sono contenute informazioni sul modo in cui

1 Servizio relativo ai cambiamenti climatici di Copernicus (C3S), 2024, *European State of the Climate 2023*, sintesi, pag. 23, https://doi.org/10.24381/bs9v-8c66.

2 IPCC, 2023, "Summary for Policymakers". In: *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [responsabili principali della redazione: H. Lee e J. Romero (a cura di)]. IPCC, Ginevra, Svizzera, pagg. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001.

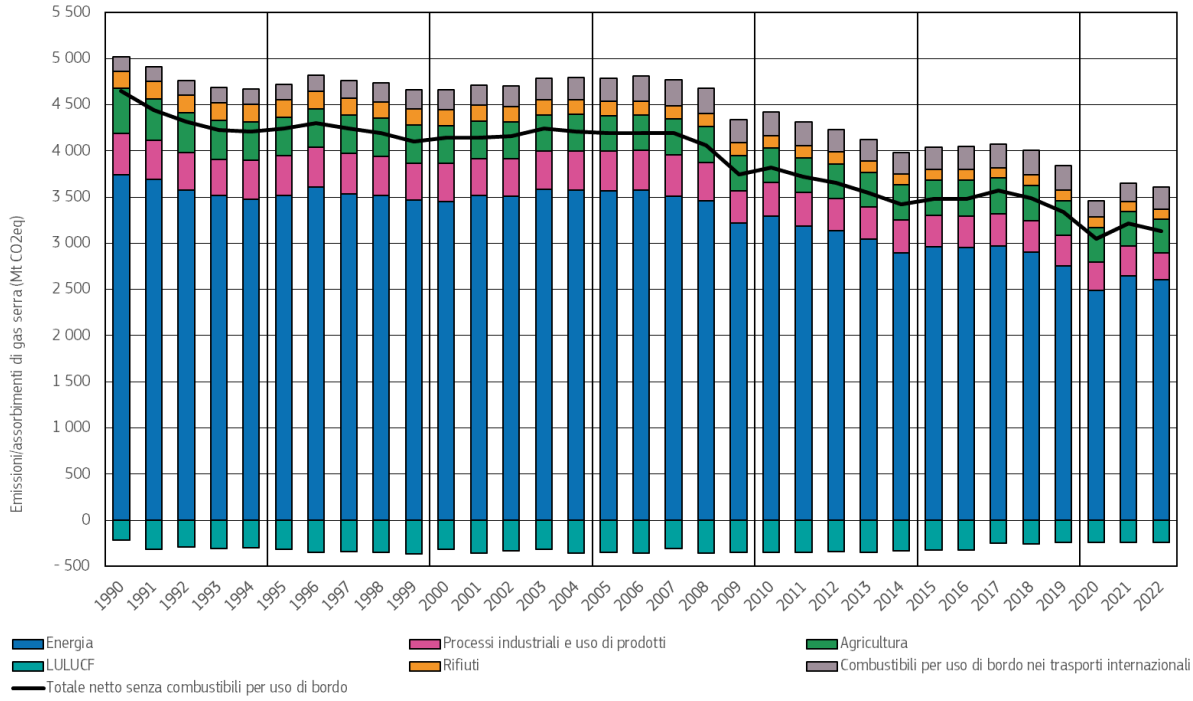
3 Regolamento - 2018/1999 - IT - EUR-Lex (europa.eu).

l'UE sta rendendo i flussi finanziari più coerenti con un percorso che conduca a uno sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra e resiliente al clima.

1.1 Emissioni e assorbimenti di gas a effetto serra

Le emissioni totali di gas a effetto serra nell'UE sono diminuite negli ultimi decenni grazie alla riduzione dell'uso del carbone, alla crescente decarbonizzazione dell'economia dell'UE attraverso la rapida espansione delle energie rinnovabili, ai progressi nell'efficienza energetica e alle politiche ambiziose in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici. Tra il 1990 e il 2022 le emissioni nette di gas a effetto serra sono scese del 32,6 %. Questa cifra non tiene conto delle emissioni dei trasporti aerei e dalla navigazione internazionali (combustibili per uso di bordo), ma include le emissioni e gli assorbimenti risultanti dal settore dell'uso del suolo, del cambiamento di uso del suolo e della silvicoltura (LULUCF), che rappresenta un pozzo di assorbimento netto – seppure in calo – delle emissioni di gas a effetto serra nell'UE.

Figura 1: emissioni/assorbimenti di gas a effetto serra nell'UE per settore, 1990-2022



Fonte: inventario annuale dei gas a effetto serra dell'Unione europea 1990-2022

Nel 2022 il settore energetico era responsabile del 77 % delle emissioni di gas a effetto serra (LULUCF escluso), seguito dall'agricoltura (11 %), dai processi industriali e dall'uso dei prodotti (9 %) e dal settore dei rifiuti (3 %). Il biossido di carbonio è il principale gas a effetto serra con l'81 % alle emissioni, mentre il metano rappresenta il 12 %, il protossido di azoto il 5 % e i gas fluorurati il 2 %.

1.2 Progressi verso l'obiettivo del contributo determinato a livello nazionale dell'UE

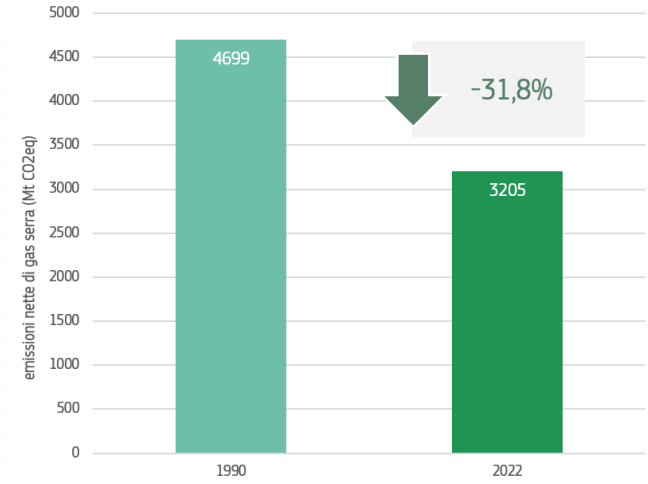
Nel quadro dell'accordo di Parigi l'Unione europea e i suoi Stati membri si sono impegnati a conseguire l'ambizioso obiettivo di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. La normativa europea sul clima[46] sancisce

l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050 e l'obiettivo intermedio di riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Entrambi gli obiettivi riguardano le emissioni e gli assorbimenti disciplinati dal diritto dell'Unione.

Il contributo determinato a livello nazionale dell'UE è descritto nel documento presentato dall'UE all'UNFCCC il 17 ottobre 2023: consiste in una riduzione netta in tutti i settori dell'economia, che comprende gli assorbimenti netti del settore LULUCF e le emissioni prodotte dalle attività di trasporto aereo e di trasporto marittimo internazionali regolamentate per il 2030 nell'allegato I della direttiva EU ETS. Pertanto il contributo determinato a livello nazionale dell'UE include le emissioni derivanti dalle suddette due tipologie di trasporto. Tale obiettivo deve essere conseguito internamente (ossia all'interno dell'UE) senza l'ausilio di crediti internazionali.

Nella presente relazione biennale sulla trasparenza l'UE riferisce in merito ai progressi compiuti verso il conseguimento dell'obiettivo che ha definito come suo contributo determinato a livello nazionale. Dal momento che questo obiettivo comprende le emissioni specifiche dei trasporti aerei e marittimi internazionali, il suo ambito di applicazione è più ampio di quello dell'inventario nazionale delle emissioni di gas a effetto serra, ma più limitato rispetto a quello dell'obiettivo dell'UE per il 2030 previsto dalla normativa sul clima per quanto riguarda il trasporto aereo e il trasporto marittimo. Considerando l'ambito di applicazione del contributo determinato a livello nazionale, tra il 1990 e il 2022 le emissioni sono diminuite del 31,8 %.

Figura 2: emissioni nell'ambito del contributo determinato a livello nazionale nel 1990 e nel 2022



Al fine ottenere una riduzione di almeno il 55 % entro il 2030 occorre ridurre ulteriormente le emissioni. A tale scopo l'UE e i suoi Stati membri hanno predisposto un quadro esaustivo di politiche e misure nuove e rafforzate, noto come pacchetto "Pronti per il 55 %", con cui si prefiggono di accelerare la riduzione delle emissioni nei settori soggetti al sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE (EU ETS) e in quelli contemplati dal regolamento sulla condivisione degli sforzi, nonché di aumentare gli assorbimenti di carbonio nel settore LULUCF.

1.3 Politiche e misure di mitigazione

Il quadro 2030 per il clima e l'energia dell'Unione europea consiste in una serie di politiche volte a garantire che l'UE e i suoi Stati membri rispettino gli impegni assunti in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici nel quadro dell'accordo di Parigi. A disciplinare il

quadro è la normativa europea sul clima, che include l'obiettivo climatico più ambizioso per il 2030, disposizioni sulla definizione di un traguardo in materia di clima per il 2040 e l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050.

Il sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE (EU ETS) è uno dei pilastri del quadro 2030 per il clima e l'energia. L'EU ETS agisce sul prezzo del carbonio limitando il numero massimo di quote di emissioni per i settori energetico e industriale nonché per voli e tratte specifici nei trasporti aerei e marittimi. Le emissioni di gas a effetto serra di questi settori devono essere ridotte del 62 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005. Inoltre a partire dal 2027 lo scambio di quote nell'UE sarà esteso alle emissioni dovute alla combustione di combustibili negli edifici, nel trasporto su strada e in ulteriori settori (principalmente quello delle piccole industrie non interessate dall'attuale EU ETS), con l'istituzione di un Fondo sociale per il clima finanziato dalla vendita all'asta di quote di emissioni che sosterrà le microimprese e le famiglie più vulnerabili. Il massimale sarà fissato in modo da ridurre le emissioni di tali settori del 42 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005.

Il regolamento sulla condivisione degli sforzi fissa obiettivi individuali e vincolanti per gli Stati membri dell'UE in relazione alla riduzione delle emissioni nei settori che non rientrano nell'EU ETS né in ambito LULUCF, ossia il trasporto interno (escluso il trasporto aereo), l'edilizia, l'agricoltura, i rifiuti e le piccole industrie. In questi settori le emissioni di gas a effetto serra devono essere ridotte del 40 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005, con obiettivi per i singoli Stati membri che vanno dal 10 % al 50 %.

Il perseguimento di tali obiettivi è sostenuto da diverse politiche e misure settoriali, tra cui la direttiva sull'efficienza energetica, la direttiva sull'energia da fonti rinnovabili e le norme in materia di emissioni di CO_2 nel trasporto su strada, nonché da finanziamenti dell'UE, tra cui il dispositivo per la ripresa e la resilienza, i fondi di coesione, la politica agricola comune, il Fondo per la modernizzazione o il Fondo per l'innovazione.

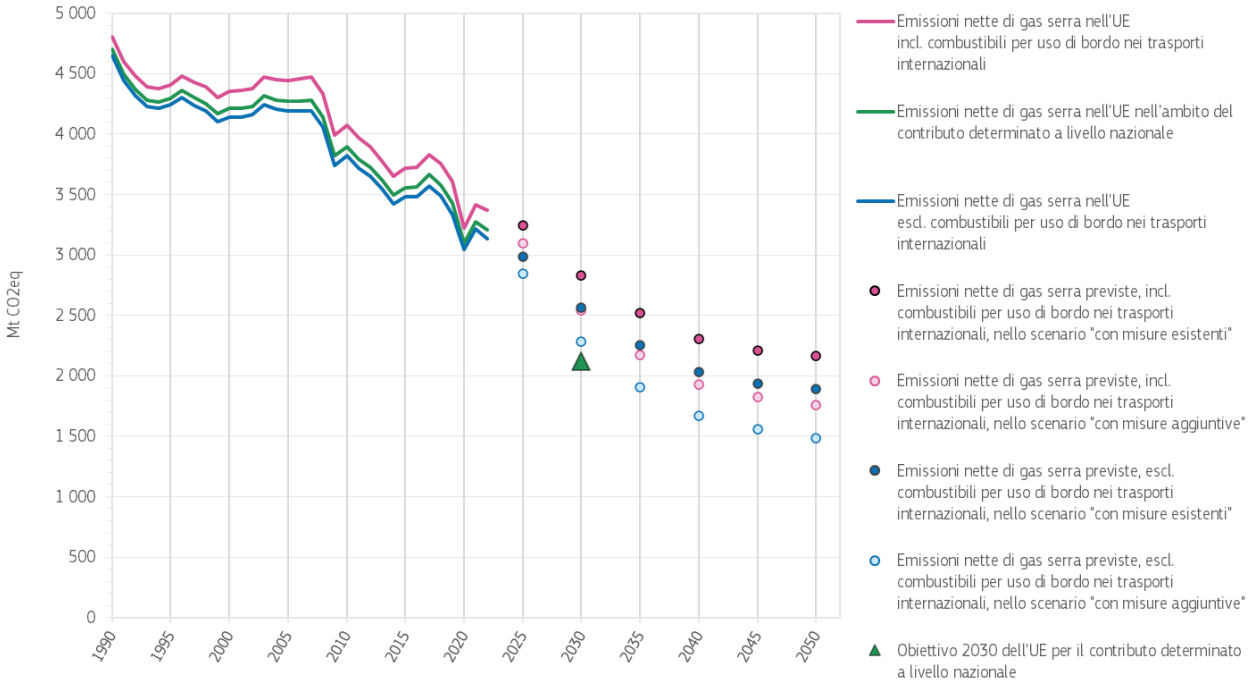
Nel settore dell'uso del suolo, del cambiamento di uso del suolo e della silvicoltura, il regolamento LULUCF ha introdotto un obiettivo di assorbimento netto del carbonio a livello dell'UE pari a 310 milioni di tonnellate di CO_2 equivalente entro il 2030. Gli Stati membri hanno obiettivi vincolanti individuali (compresi tra -47 e +5 milioni di tonnellate di CO_2 equivalente) che, nel loro complesso, permetteranno di conseguire l'obiettivo collettivo dell'UE.

Nel 2024 la Commissione ha pubblicato una comunicazione e una valutazione d'impatto dettagliata sull'obiettivo dell'UE per il 2040, raccomandando entro tale anno una riduzione netta dei gas a effetto serra del 90 % rispetto ai livelli del 1990.

1.4 Proiezioni delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra

Stando alle ultime proiezioni delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra, nel 2030 le emissioni nette potrebbero essere inferiori del 47 % rispetto ai livelli del 1990 in uno scenario "con misure aggiuntive" e prendendo in considerazione le emissioni dei trasporti aerei e marittimi internazionali. Se invece si escludono questi due settori, le emissioni nette potrebbero essere inferiori del 51 % rispetto ai livelli del 1990. Saranno pertanto necessari ulteriori sforzi per realizzare la riduzione delle emissioni del 55 % che corrisponde al contributo determinato a livello nazionale dell'UE.

Figura 3: emissioni totali nette di gas a effetto serra storiche e previste nell'UE



Fonti: inventario annuale dei gas a effetto serra dell'Unione europea 1990-2022, proiezioni delle emissioni di gas a effetto serra degli Stati membri presentate nel 2023 e nel 2024 a norma del regolamento sulla governance

1.5 Preparazione e resilienza agli impatti dei cambiamenti climatici

Secondo quanto dispone la normativa europea sul clima, l'Unione europea e gli Stati membri sono tenuti ad assicurare il costante progresso nel miglioramento della capacità di adattamento, nel rafforzamento della resilienza e nella riduzione della vulnerabilità ai cambiamenti climatici in conformità dell'articolo 7 dell'accordo di Parigi.

La strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici del 2021 prevede dunque un'ampia gamma di iniziative e azioni che la Commissione europea si è impegnata a realizzare e che sono ora in piena fase di attuazione[4].

Nel marzo 2024 l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) ha pubblicato la prima valutazione europea dei rischi climatici (EUCRA)[5], in cui valuta i rischi climatici e individua le priorità politiche per l'adattamento ai cambiamenti climatici e per i settori sensibili a tali cambiamenti. Per l'Europa sono stati individuati 36 rischi climatici principali, raggruppati in cinque macroaree: ecosistemi, alimenti, salute, infrastrutture ed economia e finanza. Oltre la metà di questi rischi climatici richiede un intervento più deciso fin da subito e otto sono particolarmente urgenti. Nello stesso mese la Commissione ha adottato la comunicazione *Gestire i rischi climatici*[6], in cui sono definite azioni tese a rafforzare la resilienza e la preparazione e a chiarire a chi spetta la responsabilità di agire.

---

[4] *Report on the implementation of the EU strategy on adaptation to climate change*, https://climate.ec.europa.eu/document/download/72286a42-61af-4e8a-a51a-29a58c90274e_en?filename=swd_2023_338_en.pdf.

[5] European Climate Risk Assessment – Agenzia europea dell'ambiente.

[6] EUR-Lex - 52024DC0091 - IT - EUR-Lex.

Rafforzare le azioni di adattamento e la preparazione rimane infine una priorità fondamentale per l'UE, come indicato nella comunicazione della Commissione del marzo 2024 e negli orientamenti politici della presidente von der Leyen per la prossima Commissione europea 2024-2029[7].

1.6 Sostegno ai paesi in via di sviluppo

Negli ultimi nove anni i contributi ai finanziamenti per il clima erogati dall'UE, dagli Stati membri e dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) sono aumentati, passando da 9,5 miliardi di EUR nel 2013 a 28,5 miliardi di EUR nel 2022. Nel 2022 i contributi a carico del bilancio dell'UE e della BEI sono stati pari a 6,5 miliardi di EUR.

Dei finanziamenti per il clima forniti dalle istituzioni dell'UE ai paesi in via di sviluppo, il 56 % è stato assegnato alla mitigazione, il 16 % all'adattamento e il 29 % ha riguardato entrambe le cose.

L'UE sostiene lo sviluppo di capacità nei paesi partner attraverso una serie di regolamenti, strategie, politiche e programmi.

Lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale (regolamento NDICI-Europa globale)[8], che dispone di un bilancio di circa 79 miliardi di EUR per il periodo 2021-2027 e ha un obiettivo del 30 % di spesa per il clima, sostiene lo sviluppo sostenibile e la lotta contro i cambiamenti climatici tra l'altro nell'Africa subsahariana, in Asia e nel Pacifico e nei paesi delle Americhe e dei Caraibi.

NDICI-Europa globale è stato utilizzato ad esempio nel 2024, quando l'UE ha contribuito allo sviluppo di capacità in paesi specifici mediante una funzione di abbinamento di esperti per consentire consulenze rapide e mirate su questioni emerse dalle loro relazioni biennali sulla trasparenza. A questo si aggiungono altre forme di sostegno allo sviluppo di capacità finalizzate ad aiutare i paesi in via di sviluppo nelle attività relative all'inventario dei gas a effetto serra e alla relazione biennale sulla trasparenza.

Il Global Gateway, la nuova strategia europea, promuove gli investimenti in collegamenti intelligenti, puliti e sicuri nei settori del digitale, dell'energia e dei trasporti e rafforza i sistemi sanitari, di istruzione e di ricerca in tutto il mondo. Tale strategia si basa sui **nuovi strumenti finanziari** del quadro finanziario pluriennale dell'UE per il 2021-2027. Il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile Plus (EFSD), uno degli strumenti finanziari del Global Gateway, svolge un ruolo fondamentale per lo sviluppo sostenibile nei paesi partner dell'UE al di fuori dell'Europa. Diverse garanzie dell'EFSD hanno consentito di aumentare i finanziamenti per le energie rinnovabili[9].

L'UE stimola le attività di trasferimento tecnologico in molti progetti di cooperazione allo sviluppo e ha integrato lo sviluppo di capacità in tutti i suoi aiuti allo sviluppo, in conformità della Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti e del programma d'azione di Accra. Inoltre la strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici prepara il terreno affinché l'Unione intensifichi la sua azione internazionale a favore della resilienza climatica.

---

[7] Orientamenti politici 2024-2029 | Commissione europea (europa.eu).

[8] Regolamento (UE) 2021/947 che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0947.

[9] *The European fund for sustainable development – Operational report 2020,* https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/6c93ad22-d299-11ed-a05c-01aa75ed71a1.

1.7 Rendere i flussi finanziari coerenti con un percorso che conduca a uno sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra e resiliente al clima

Negli ultimi anni l'UE ha compiuto progressi significativi nel migliorare la coerenza dei flussi finanziari con gli obiettivi dell'accordo di Parigi a tutti i livelli. In linea con l'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), dell'accordo di Parigi, l'UE ha messo i cambiamenti climatici al centro delle sue pratiche economiche, sociali e di sviluppo attraverso varie iniziative nazionali e internazionali.

Queste azioni evidenziano un approccio proattivo volto a conseguire gli obiettivi climatici dell'UE e a contribuire agli sforzi mondiali di contrasto ai cambiamenti climatici. Nell'ambito di tali sforzi l'UE ha assunto un ruolo guida, mobilitando finanziamenti per il clima a livello interno e internazionale grazie a un'ampia gamma di fonti, strumenti e canali (compresi strumenti in grado di sbloccare l'enorme potenziale dei finanziamenti privati attraverso un uso mirato di quelli pubblici) e a una serie di azioni volte ad allineare i flussi finanziari agli obiettivi dell'accordo di Parigi.

Oltre a fornire e mobilitare sostegno a beneficio dei paesi in via di sviluppo, l'Unione europea sta agendo anche su altri fronti per rendere i flussi finanziari coerenti con un percorso che conduca a uno sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra e resiliente al clima, come stabilito all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c), dell'accordo di Parigi: si ricordano tra le altre cose l'integrazione della mitigazione dei cambiamenti climatici e dell'adattamento agli stessi in tutti i principali programmi di spesa dell'UE, l'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo", l'attuazione della tassonomia dell'UE per le attività sostenibili[10] e una serie completa di obblighi di informativa ambientale, sociale e di governance (ESG) applicabili alle imprese finanziarie e non finanziarie, come pure l'allineamento dei finanziamenti della BEI ai principi e agli obiettivi dell'accordo di Parigi.

[10] Regolamento - 2020/852 - IT - regolamento sulla tassonomia - EUR-Lex (europa.eu).