



Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici COP25 di Madrid, 2-13 dicembre 2019

Dossier n° 94 - Schede di lettura
5 dicembre 2019

La COP25 e la posizione dell'UE e dell'Italia

La COP25, che avrebbe dovuto tenersi a Santiago del Cile dal 2 al 13 dicembre 2019, a causa dei disordini in Cile è stata spostata nelle stesse date a Madrid, sempre sotto la presidenza cilena.

Si tratta dell'ultima Conferenza delle Parti prima dell'attuazione dell'Accordo di Parigi; alla prossima Conferenza infatti dovranno essere aggiornati i contributi nazionali (NDC) che auspicabilmente dovranno contemplare obiettivi più ambiziosi.

Le priorità indicate dalla presidenza cilena della CoP25 sono le seguenti: energie rinnovabili; elettromobilità; estrazione mineraria verde; economia circolare; oceani; foreste e agricolture resistenti al cambiamento climatico; città sostenibili e infrastrutture resistenti; finanza climatica.

La COP25 discuterà tra l'altro anche del meccanismo sulle perdite e i danni associati agli impatti dei cambiamenti climatici, del Fondo verde per il clima, di questioni riguardanti i paesi meno sviluppati, della questione di genere e i cambiamenti climatici. Si terrà inoltre una riunione ministeriale di alto livello sull'Azione per il clima. Secondo le priorità identificate dalla presidenza cilena, dovrebbero essere organizzati eventi sui seguenti temi: oceani, Antartide, biodiversità, foreste, adattamento, città, energie rinnovabili, economia circolare e mobilità elettrica.

Nelle [conclusioni del 4 ottobre 2019](#) il Consiglio "Ambiente" dell'UE ha espresso sostegno per le priorità della COP25 definite dalla presidenza cilena, compresa l'attenzione riservata al nesso oceani-clima. Ha poi definito la posizione dell'Ue alla Conferenza e le proprie priorità negoziali. Inoltre, ha lanciato un messaggio politico forte sull'urgenza di un'azione globale più incisiva, sul fermo impegno dell'UE a partecipare al processo multilaterale e sul suo livello di ambizione. Il Consiglio ha espresso quindi profonda preoccupazione per il crescente impatto dei cambiamenti climatici sul deterioramento della biodiversità globale così come sulle risorse idriche e sugli ecosistemi del pianeta, nonché per le relazioni dell'ONU che confermano che gli NDC presentati dalle parti e l'evoluzione attuale delle emissioni di gas-serra rimangono ben al di sotto di quanto richiesto per realizzare gli obiettivi di lungo termine dell'Accordo di Parigi.

Il 28 novembre 2019 il Parlamento europeo ha approvato due distinte **risoluzioni**.

La prima risoluzione dichiara l'esistenza di un'[emergenza climatica e ambientale](#) in Europa e nel mondo e chiede alla Commissione europea di garantire che tutte le proposte legislative e di bilancio pertinenti siano pienamente in linea con l'obiettivo di limitare il riscaldamento globale al di sotto di 1,5 °C.

La seconda risoluzione, sulla [posizione dell'UE alla COP25](#), esorta l'Unione a presentare alla Convenzione ONU sui cambiamenti climatici una strategia per raggiungere la neutralità climatica al più tardi entro il 2050. Il Parlamento europeo chiede inoltre alla Presidente della Commissione europea di includere nel *Green Deal* europeo di prossima presentazione un obiettivo di **riduzione del 55%** delle emissioni di gas serra entro il 2030.

A livello europeo, l'**Italia** è tra i Paesi più impegnati sul clima. Il nostro Paese ha raggiunto e superato gli obiettivi del pacchetto UE clima-energia 2020 e, con l'adozione delle misure previste dal **Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC)**, saranno raggiunti anche gli obiettivi previsti dal Quadro clima-energia UE per il 2030 (v. *infra*). In linea con quanto proposto dall'UE, l'Italia ha inoltre avviato una [consultazione pubblica per definire la "Strategia di lungo termine"](#) con orizzonte temporale al 2050 (v. *infra*).

Con [comunicato del 18 giugno 2019](#) il Ministro dell'ambiente ha evidenziato l'impegno a lavorare, per la futura COP26, "in partenariato con la Gran Bretagna per un'azione decisiva contro i cambiamenti climatici e per modificare il paradigma ambientale: solo così la lotta sarà efficace. L'Italia organizzerà la pre-COP e la COP dei giovani, la YouthCOP che avrà il fondamentale compito di assicurare che la voce dei giovani di tutto il mondo sia rappresentata, aiuti a informare e a guidare nella preparazione della COP e che sia effettivamente veicolata nel summit che si svolgerà in Gran Bretagna".

L'importanza della COP 26 (che si terrà a Glasgow) quale momento che dovrebbe sancire il passaggio dalla fase di applicazione del protocollo di Kyoto (prolungato fino al 2020) all'avvio dell'attuazione di un nuovo regime di impegni internazionali di riduzione delle emissioni di gas serra e di politiche di adattamento è sottolineata nel recentissimo studio del Centro studi politica internazionale (CeSPI) dal titolo "[Lo stato di attuazione degli impegni di](#)

[Parigi sul clima in vista della COP 25 di Madrid](#)", predisposto nell'ambito delle attività dell'Osservatorio di politica internazionale.

Nella sua audizione presso la VIII Commissione ambiente della Camera dei deputati, svoltasi nella seduta del 27 novembre 2019, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Sergio Costa, ha altresì ricordato che, in ambito internazionale, l'Italia ha riaffermato il proprio ruolo anche promuovendo accordi con Paesi in via di sviluppo e inaugurando, il 28 gennaio scorso, il Centro per il clima e lo sviluppo sostenibile dell'Africa, per la salvaguardia della fascia del Sahel, che risulta essere la più aggredita dalla desertificazione e dal cambiamento climatico.

La strategia dell'UE per il 2020

Nelle more dell'entrata in vigore dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto (recante gli impegni per il periodo post-2012), l'UE si è impegnata sin dal 1° gennaio 2013 a dare attuazione agli impegni in esso previsti, corrispondenti a quelli del "pacchetto clima-energia" adottato nel 2007 dall'UE.

L'obiettivo indicato dal "**pacchetto clima-energia**" è stato perseguito mediante una serie di strumenti normativi. In particolare si ricordano, per il loro impatto sul sistema produttivo nonché sulla finanza pubblica:

- la [direttiva 2009/29/UE](#) (recepita con il [D.Lgs. 30/2013](#)), che ha aggiornato la precedente [direttiva 2003/87/UE](#) che aveva disciplinato a partire dal 2005 il sistema europeo di scambio di quote d'emissione (*EU Emission Trading System - EU ETS*).

Si fa notare che la direttiva 2003/87/CE è stata di recente profondamente modificata dalla direttiva 2018/410/UE. Le principali modifiche sono volte a potenziare la capacità del sistema ETS di contribuire efficacemente al raggiungimento dell'obiettivo del 40% di abbattimento delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030, in coerenza con il Quadro 2030 delle Politiche per il clima e l'energia dell'UE e come contributo all'Accordo di Parigi sul clima del 2015 (v. *infra*). Il termine per il recepimento della nuova direttiva da parte degli Stati membri è fissato dall'art. 3 della stessa direttiva) al 9 ottobre 2019. La delega per il recepimento della direttiva 2018/410/UE è contenuta nell'art. 13 della legge di delegazione europea (L. 117/2019).

- la [decisione 406/2009](#) del 23 aprile 2009 ("**effort sharing**"), che ha ripartito tra gli Stati Membri l'obiettivo europeo di riduzione delle emissioni di gas-serra per i **settori non-ETS**, cioè non regolati dalla [direttiva 2009/29/UE](#) (vale a dire i settori dei trasporti, civile, dell'agricoltura, dei rifiuti e della piccola industria). Per l'Italia l'**obiettivo di riduzione** è del **13% rispetto ai livelli del 2005 entro il 2020**.

Le assegnazioni annuali di emissioni di gas-serra di tutti gli Stati membri per il periodo 2017-2020 (già disposte dalla decisione 2013/162/UE per il periodo 2013-2020) sono state rivedute dalla [decisione n. 2017/1471/UE](#). Si ricorda altresì che gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas-serra per il periodo 2021-2030, per ciascuno degli Stati membri, da raggiungere nei settori non-ETS, sono stati stabiliti dal [Regolamento n. 2018/842/UE](#). L'allegato I di tale regolamento prevede, per l'Italia, una riduzione del 33%.

L'accordo di Parigi e il Quadro Clima-Energia 2030 dell'UE

Il 12 dicembre 2015 si è conclusa a Parigi la XXI Conferenza delle Parti (COP21), con l'obiettivo di pervenire alla firma di un **accordo volto a regolare il periodo post-2020**. Tale accordo, adottato con la [decisione 1/CP21](#), definisce quale obiettivo di lungo termine il contenimento dell'aumento della temperatura ben al di sotto dei 2°C e il perseguimento degli sforzi di limitare l'aumento a 1.5°C rispetto ai livelli pre-industriali.

L'accordo prevede che ogni Paese, al momento dell'adesione, comunichi il proprio "contributo determinato a livello nazionale" (**INDC – *Intended Nationally Determined Contribution***) con l'obbligo di perseguire misure domestiche per la sua attuazione. Ogni successivo contributo nazionale (da comunicare ogni cinque anni) dovrà costituire un avanzamento rispetto allo sforzo precedentemente rappresentato con il primo contributo.

L'Accordo di Parigi è **entrato in vigore il 4 novembre 2016** (ovvero 30 giorni dopo il deposito degli strumenti di ratifica da parte di almeno 55 Parti della Convenzione che rappresentano almeno il 55% delle emissioni mondiali di gas-serra) e si applica dal 2021.

L'Italia ha ratificato l'accordo con la [legge n. 204/2016](#). In base a quanto chiarito con il [Comunicato del Ministero degli affari esteri pubblicato nella G.U. del 6 dicembre 2016](#), l'Accordo è entrato **in vigore per l'Italia l'11 dicembre 2016**.

Nella "[Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra](#)" contenuta nell'allegato III al DEF 2019, si sottolinea che rispetto al Protocollo di Kyoto e all'emendamento di Doha, l'Accordo di Parigi rappresenta un cambio di paradigma nell'approccio alla lotta ai cambiamenti climatici. L'approccio "bottom up" basato sui contributi determinati a livello nazionale ad ambizione crescente nel tempo prevede un impegno di tutte le Parti dell'accordo verso il raggiungimento degli obiettivi comuni, abbandonando la distinzione tra Paesi industrializzati e non, nella consapevolezza che un'azione promossa dai soli Paesi industrializzati potrebbe non essere sufficiente.

Viene altresì ricordato che nell'ottobre 2018 è stato pubblicato il "[Rapporto speciale sull'impatto del riscaldamento globale di 1.5°C rispetto ai livelli preindustriali](#)", dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), che dimostra, sulla base di evidenze scientifiche, che il riscaldamento globale ha già raggiunto 1°C di aumento rispetto ai livelli pre-industriali e sta aumentando approssimativamente di 0.2°C per decade. Senza ulteriori azioni a livello globale, la temperatura media del pianeta aumenterà fino a raggiungere i 2°C subito dopo il 2060 e continuerà a crescere anche in seguito. Tale andamento potrebbe rendere gli impatti dei cambiamenti climatici irreversibili.

Anche alla luce di tali evidenze, in occasione della **COP 24 di Katowice** (tenutasi nel dicembre 2018), si è svolto il cosiddetto *Talanoa Dialogue*, ovvero la prima valutazione collettiva degli INDC rispetto all'obiettivo di contenimento di temperatura. Nella stessa Conferenza è stato inoltre approvato il [Katowice Climate Package](#), ovvero l'insieme delle regole di attuazione necessarie al funzionamento dell'Accordo di Parigi.

Dopo la presentazione della Comunicazione sul **"Quadro Clima-Energia 2030"**, il Consiglio europeo del 23-24 ottobre 2014 ha approvato le Conclusioni che contengono i **nuovi obiettivi per il periodo 2021-2030, che costituiscono l'INDC dell'UE**.

L'elemento centrale del nuovo Quadro Clima-Energia 2030 è l'obiettivo di **riduzione dei gas serra del 40% a livello europeo rispetto all'anno 1990**.

Le citate Conclusioni prevedono, inoltre, obiettivi vincolanti a livello europeo per i consumi finali di energia da fonti rinnovabili ed un target indicativo di efficienza energetica e stabiliscono che l'obiettivo relativo ai gas-serra sia ripartito tra i settori ETS e non-ETS, rispettivamente, in misura pari al 43% e al 30% rispetto al 2005. Al fine di raggiungere tali obiettivi sono stati approvati numerosi provvedimenti legislativi, tra cui la revisione della direttiva ETS ([direttiva n. 2018/410/UE](#)), il nuovo regolamento per i settori non-ETS ([Regolamento n. 2018/842/UE](#)), nonché il c.d. regolamento LULUCF ([Regolamento n. 2018/841/UE](#)) relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas-serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura.

Si ricordano altresì la direttiva (UE) 2018/2002 sull'efficienza energetica, che prevede un obiettivo di efficienza energetica al 2030 pari al 32,5%, nonché la direttiva (UE) 2018/2001 sulle fonti rinnovabili, che prevede che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione nel 2030 sia almeno pari al 32%.

Nella citata relazione del Ministero dell'ambiente allegata al DEF 2019 viene ricordato che con il [Regolamento \(UE\) 2018/1999](#) è stato istituito un sistema di **Governance dell'Unione dell'Energia**, che mira a pianificare e tracciare le politiche e misure messe in atto dagli Stati Membri dell'UE al fine del raggiungimento degli obiettivi in materia di riduzione delle emissioni, incremento dell'efficienza energetica, ricerca e innovazione, sicurezza energetica e sviluppo del mercato interno dell'energia. Il meccanismo di governance è basato sulle strategie a lungo termine, sui **piani nazionali integrati per l'energia e il clima (PNIEC)** che coprono periodi di dieci anni a partire dal decennio 2021-2030, sulle corrispondenti relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima trasmesse dagli Stati membri e sulle modalità di monitoraggio della Commissione. Tale meccanismo prevede un processo strutturato, trasparente e iterativo tra la Commissione e gli Stati membri volto alla messa a punto e alla successiva attuazione dei PNIEC. Nell'ambito di questo inquadramento, l'Italia ha inviato, l'8 gennaio 2019, alla Commissione UE la propria [proposta di PNIEC](#), con orizzonte al 2030.

La Commissione europea si è pronunciata sul PNIEC dell'Italia con la [raccomandazione 18 giugno 2019](#), pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'UE del 3 settembre 2019.

Le azioni dell'Italia per il raggiungimento degli obiettivi al 2020 e al 2030

Nella ["Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra"](#) contenuta nell'allegato III al DEF 2019, viene riportata una **stima delle emissioni nazionali di gas-serra per gli anni 2018-2020** basata sul c.d. **scenario di riferimento**, che tiene conto degli effetti, in termini di riduzione delle emissioni, delle misure attuate e adottate fino al dicembre 2016 e che riguardano, in estrema sintesi: terzo conto energia; incentivi a fonti rinnovabili, cogenerazione e risparmio energetico; certificati bianchi; eco-design; detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici; alta velocità e ferrovie metropolitane; efficientamento del parco autovetture circolanti; biocarburanti; raccolta differenziata.

Nella stessa relazione viene sottolineato che le citate stime evidenziano che **"la piena attuazione degli impegni assunti in materia di efficienza energetica e fonti rinnovabili** di cui alle Conclusioni del Consiglio Europeo dell'8-9 marzo 2007 permette al Paese di ottenere riduzioni di emissione superiori a quelle necessarie per adempiere agli obiettivi della Decisione *Effort Sharing*".

Relativamente agli obiettivi per il 2030, nella succitata relazione del Ministero dell'ambiente viene sottolineato che, mentre l'obiettivo di riduzione per i settori ETS è applicato a livello europeo in maniera armonizzata e centralizzata, l'obiettivo di riduzione **per i settori non-ETS** viene suddiviso tra gli Stati Membri. Per l'Italia, l'allegato I del [Regolamento "effort sharing" n. 2018/842/UE](#) prevede una **riduzione del 33% al 2030** rispetto all'anno 2005.

La stessa relazione fornisce le stime delle emissioni di gas serra (riferite sia ai settori ETS che non-ETS) fino al 2030, basate sull'attuale scenario di riferimento e quelle attese sulla base delle misure previste dal Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC). Le stime riportate (che si riproducono qui di seguito, espresse in MtCO₂Eq.) evidenziano che l'implementazione delle misure previste dal PNIEC dovrebbe consentire di raggiungere gli obiettivi fissati per il 2030.

	2005	2020	2025	2030
	(MtCO ₂ eq)			
GHGs totali - scenario di riferimento	580.6	419.0	398.3	383.2
Emissioni ETS - scenario di riferimento	247.5	148.5	138.0	136.5
<i>Riduzione rispetto a- 2005 - emissioni ETS</i>		-40%	-44%	-45%
Emissioni non ETS - scenario di riferimento	330.2	268.1	258.0	244.4
<i>Riduzione rispetto al 2005 - emissioni non ETS</i>		-19%	-22%	-26%
GHGs totali - scenario PNIEC		406.2	358.1	327.0
Emissioni ETS - scenario PNIEC		143.7	115.4	109.3
<i>Riduzione rispetto a- 2005 - emissioni ETS</i>		-42%	-53%	-56%
Emissioni non ETS - scenario PNIEC		260.2	240.3	215.5
<i>Riduzione rispetto al 2005 - emissioni non ETS</i>		-21%	-27%	-34.7%

La strategia per un'economia climaticamente neutra entro il 2050

Il 28 novembre 2018 la Commissione ha presentato la comunicazione "Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra" ([COM\(2018\)773 final](#)),

La comunicazione costituisce il contributo della Commissione europea alla strategia di sviluppo a lungo termine dell'UE a basse emissioni di gas a effetto serra, che dovrebbe essere adottata e comunicata entro il 2020 alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, conformemente all'Accordo di Parigi. In parallelo, ogni Stato membro dovrà elaborare una propria strategia nazionale a lungo termine.

A tale riguardo, si segnala che l'Italia ha avviato, lo scorso 3 ottobre, una [consultazione pubblica volta a definire la "Strategia di lungo termine"](#) (con orizzonte temporale al 2050), che deve predisporre e inviare alla Commissione europea entro il 1° gennaio 2020.

La visione della Commissione, che auspica per l'Europa un ruolo guida a livello internazionale nell'azione per il clima, prevede l'azzeramento delle emissioni nette di gas-serra entro il 2050, prospetta una trasformazione profonda dell'economia e della società europee lungo sette direttrici strategiche: efficienza energetica; diffusione delle energie rinnovabili e aumento dell'elettrificazione; mobilità pulita, sicura e connessa; competitività industriale ed economia circolare; infrastrutture e interconnessioni; bioeconomia; cattura e stoccaggio del carbonio. La stessa strategia assegna un ruolo significativo ai piani nazionali integrati per il clima e l'energia presentati dagli Stati membri.

Nelle [conclusioni del 20 giugno 2019](#) il Consiglio europeo ha annunciato l'elaborazione dei propri orientamenti entro il 2019 al fine di presentare la strategia a lungo termine dell'UE alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) all'inizio del 2020. Un'ampia maggioranza di Stati membri si è pronunciata favorevolmente sul termine del 2050 come orizzonte temporale per la decarbonizzazione (*contraria la posizione di Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria*).

Nelle conclusioni adottate il 18 ottobre 2019 lo stesso Consiglio europeo ha confermato la messa a punto dei suoi orientamenti sulla strategia a lungo termine dell'UE nella riunione che si terrà a dicembre. Si è inoltre compiaciuto dei risultati del [Vertice sull'azione per il clima](#) che si è svolto a New York (che ha chiamato i governi a dimostrare il loro impegno a rafforzare i loro INDC entro il 2020, al fine di rispettare l'obiettivo di riduzione delle emissioni del 45% entro il 2030 e di azzeramento netto delle stesse entro il 2050) sottolineando la necessità di intensificare l'ambizione collettiva a fronte della minaccia esistenziale posta dalla crisi climatica.

Le linee programmatiche 2019-2024 della Commissione UE

La Presidente Ursula von der Leyen ha collocato le politiche per il clima al primo posto nei propri [orientamenti politici](#). Aderendo all'obiettivo di fare dell'Europa il primo continente a impatto climatico zero del mondo entro il 2050, ha indicato come necessari:

- un approccio in due fasi per ridurre le emissioni di CO₂ del 50%, se non del 55%, entro il 2030, guidando al contempo negoziati internazionali volti ad aumentare il livello di ambizione delle altre principali economie entro il 2021;
- la presentazione di un "Green Deal" per l'Europa: una "legge europea" sul clima, che traduca in disposizioni giuridicamente vincolanti l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050;
- il rafforzamento degli investimenti nel settore ambientale, attraverso il lancio di un piano di investimenti per un'Europa sostenibile e la parziale trasformazione della BEI in una banca per il clima;
- la revisione del sistema di scambio di quote di emissioni, per includervi il settore dei trasporti marittimi (e in futuro anche l'edilizia e il sistema dei trasporti);

- l'introduzione di un'imposta sul carbonio alle frontiere, per evitare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio e garantire che le imprese europee possano competere in condizioni di parità;
- la creazione di un Fondo di transizione da affiancare ai fondi di coesione per garantire l'equità della transizione verso la neutralità climatica.

Le recenti misure nazionali per la lotta ai cambiamenti climatici

Le misure per il clima contenute nel disegno di legge di bilancio 2020

Tra le principali disposizioni aventi un impatto sul contrasto ai cambiamenti climatici contenute nel testo iniziale del disegno di legge di bilancio 2020 ([A.S. 1586](#)) spicca l'articolo 11, che reca misure volte alla realizzazione di un **piano di investimenti pubblici per lo sviluppo di un Green new deal italiano**, istituendo un Fondo da ripartire con dotazione di 470 milioni di euro per l'anno 2020, 930 milioni di euro per l'anno 2021, 1.420 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023; parte di tale dotazione - per una quota non inferiore a 150 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022 - sarà destinata ad interventi volti alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Tra le altre disposizioni contenute dall'articolo 11 si ricorda inoltre quella recata dal comma 12 che assicura la partecipazione dell'Italia alla ricostituzione del "Green climate Fund", prevista dalla legge 4 novembre 2016, n. 204, autorizzando una spesa di 33 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023 e di 66 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028.

L'articolo 12, rubricato "**Green Mobility**", prescrive alle pubbliche amministrazioni - dal 1° gennaio 2020 - allorché rinnovino gli autoveicoli in dotazione, di procedere in misura non inferiore al 50% mediante l'acquisto o noleggio di veicoli adibiti al trasporto su strada alimentati ad energia elettrica o ibrida (nei limiti delle risorse di bilancio destinate a tale spesa).

L'articolo 19 dispone la **proroga per l'anno 2020 delle detrazioni** spettanti per le spese sostenute **per interventi di efficienza energetica, di ristrutturazione edilizia** e per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici di classe non inferiore ad A+ (A per i forni).

Si ricorda infine che l'articolo 8, commi 1-9, prevede l'**assegnazione ai comuni**, per ciascuno degli anni dal 2020 al 2024, nel limite complessivo di **500 milioni di euro annui**, di contributi per investimenti destinati ad opere pubbliche in materia di **efficientamento energetico e di sviluppo territoriale sostenibile**.

Le misure del D.L. 111/2019 (c.d. decreto-legge clima)

Il decreto-legge n. 111/2019 (approvato dal Senato e attualmente all'esame della Camera per la conversione in legge; [A.C. 2267](#)) prevede una serie di misure per il contrasto ai cambiamenti climatici. Di seguito si illustrano sinteticamente le principali disposizioni in materia previste dal decreto-legge.

L'articolo 1 disciplina l'approvazione del **programma strategico nazionale per il contrasto ai cambiamenti climatici e il miglioramento della qualità dell'aria**, delineandone i contenuti e definendo l'obbligo delle amministrazioni pubbliche di conformarsi agli obiettivi fissati da esso. Istituisce inoltre un tavolo permanente interministeriale per l'emergenza climatica, specificandone la composizione e le funzioni.

L'articolo 1-ter istituisce un fondo con una dotazione di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, finalizzato ad avviare campagne di informazione, formazione e **sensibilizzazione sulle questioni ambientali nelle scuole** di ogni ordine e grado.

L'articolo 2 istituisce un fondo per finanziare un "**bonus mobilità**" per l'acquisto di abbonamenti al trasporto pubblico locale e regionale, per l'utilizzo di servizi di mobilità condivisa a uso individuale e di biciclette anche a pedalata assistita, nonché progetti per la creazione, il prolungamento, l'ammodernamento e la messa a norma di corsie preferenziali per il trasporto pubblico locale.

L'articolo 3 autorizza la spesa di 20 milioni di euro (10 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021) per il **finanziamento di progetti sperimentali** – presentati dai comuni con più di 50.000 abitanti interessati dalle procedure di infrazione comunitaria sulla qualità dell'aria – per la realizzazione o l'implementazione del servizio di **trasporto scolastico con mezzi di trasporto ibridi o elettrici**.

L'articolo 4 prevede il finanziamento di un programma sperimentale per la **riforestazione delle città metropolitane**, per un importo di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021.

L'articolo 4-bis istituisce un Fondo volto a incentivare interventi di messa in sicurezza, **manutenzione del suolo e rimboschimento** attuati dalle imprese agricole e forestali, con dotazione pari ad 1 milione di euro per il 2020 e a 2 milioni di euro per il 2021.

L'articolo 4-ter prevede, in particolare, l'istituzione, nel territorio di ciascun parco nazionale, della **Zona economica ambientale (Zea)**, all'interno della quale sono previste forme di sostegno alle imprese impegnate in programmi o investimenti compatibili con l'ambiente e che rispettano determinati requisiti.

L'articolo 4-quater prevede l'istituzione del **Programma Italia Verde**, in base al quale viene assegnato annualmente il titolo di "Capitale verde d'Italia" ad una città italiana capoluogo di provincia, sulla base di un'apposita procedura di selezione.

L'articolo 4-quinquies prevede incentivi ai Comuni che installano eco-compattatori per la riduzione dei rifiuti in plastica, attraverso l'istituzione di uno specifico Fondo denominato "**Programma sperimentale**".

Mangiaplastica", con una dotazione complessiva di 27 milioni di euro per il periodo 2019-2024.

L'articolo 5-ter autorizza la spesa di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022 per l'istituzione del programma sperimentale **"Caschi verdi per l'ambiente"** per la realizzazione di iniziative di collaborazione internazionale volte alla tutela e salvaguardia ambientale delle aree nazionali protette e delle altre aree riconosciute in ambito internazionale per il particolare pregio naturalistico.

L'articolo 7 riconosce, in via sperimentale, un **contributo** a fondo perduto **per incentivare la vendita di detersivi o prodotti alimentari, sfusi o alla spina**.

L'avvio dei lavori della Conferenza di Madrid

La preparazione della Conferenza è stata contrassegnata, a livello internazionale, da grandi mobilitazioni dei giovani del movimento **Fridays for Future**, ispirato alla protesta di **Greta Thunberg**, che prenderà parte ai lavori del vertice, dopo avere attraversato l'Oceano atlantico su un'imbarcazione a vela. Secondo la giovane attivista svedese gli sforzi messi in atto fino a questo momento sono stati **insufficienti**, e l'utilizzazione di combustibili fossili in tutto il pianeta è ancora largamente troppo estesa. La Conferenza di Madrid dovrà quindi contribuire a stabilire obiettivi e piani più ambiziosi, su tutti i temi delle negoziazioni. Al tempo stesso numerosi analisti internazionali hanno posto in evidenza come lo scenario della Conferenza di Madrid non lasci spazio a grandi ottimismo, considerando la conferma del **ritiro statunitense dagli impegni di Parigi**, l'attitudine finora piuttosto recalcitrante dell'**India** e quello del **presidente brasiliano Bolsonaro**, che tuttavia non dovrebbe impedire al suo ministro dell'ambiente di richiedere durante la COP25 almeno un decimo dei 100 miliardi annuali promessi ai paesi in via di sviluppo in base agli accordi di Parigi.

Proprio alla vigilia del vertice ha avuto particolare risalto, nell'opinione pubblica internazionale, la pubblicazione del **"Brown to Green Report 2019"**, edito da *Climate Transparency*, la più completa revisione al mondo sull'**azione climatica del G20** che fornisce informazioni concise e comparabili su **azioni di mitigazione, finanziamento e adattamento del G20**.

Si tratta di un rapporto redatto da 14 organizzazioni e ONG (nessuna italiana) in base a 80 indicatori che riguardano decarbonizzazione, politiche climatiche, finanza e vulnerabilità agli impatti dei cambiamenti climatici e la loro sintesi fornisce una panoramica completa su come tutti i Paesi del G20 stiano attuando o meno la transizione verso un'economia a emissioni net zero. Il rapporto si basa sugli ultimi dati sulle emissioni del 2018 e copre 80 indicatori. Fornendo valutazioni per paese, identifica leader e ritardatari nel G20. Il rapporto evidenzia come nel ventennio **dal 1998 al 2017** vi sarebbero stati circa **16.000 morti e 142 miliardi di dollari di danni per i cambiamenti climatici**.

Tra i maggiori auspici sugli esiti della COP25 vi è quello di una maggiore ambizione nei nuovi piani per il clima che dovranno essere presentati nel 2020: si tratta dei cosiddetti **"Contributi determinati a livello nazionale"**, che dovrebbero secondo l'UNEP crescere di almeno cinque volte per raggiungere l'obiettivo di 1,5° di aumento medio di temperatura nel 2100. In questo senso da parte delle Nazioni Unite già nel summit di settembre sul clima tenuto a New York negli stessi giorni in cui si apriva la sessione annuale dell'Assemblea generale il Segretario generale aveva auspicato dopo il 2020 lo stop alla costruzione di nuove centrali a carbone, nonché ai sussidi ad ogni tipo di combustibili fossili.

La **centralità della questione climatica** è stata fortemente sostenuta dalla neopresidente della Commissione europea **Ursula von der Leyen**, la quale già prima di recarsi a Madrid ha propugnato un ruolo di avanguardia per l'Unione europea, che a suo dire dovrebbe divenire alla metà del secolo il primo continente climaticamente neutrale, vista l'accelerazione indiscutibile dei fenomeni meteorologici estremi negli ultimi due anni. Il *Green New Deal* europeo sarà posto al centro della strategia di sviluppo economico dell'Unione e anche delle relazioni internazionali di Bruxelles, e la conferma agli auspici della von der Leyen è attesa nel Vertice europeo del 12-13 dicembre a Bruxelles.

Il **2 dicembre**, all'apertura della COP25, il **Segretario generale dell'ONU Guterres** ha ribadito come gli sforzi finora messi in atto per fermare i cambiamenti climatici siano stati assolutamente inadeguati, con il rischio di doppiare il punto di non ritorno, **sottolineando che è tempo di scegliere di agire ora**, mantenendo così la "speranza" di un mondo migliore o di rassegnarsi alla "capitolazione". Il tempo è la parola chiave. Guterres ha quindi esortato, in particolare, i grandi inquinatori a intensificare i loro sforzi, altrimenti, ha spiegato, **"l'impatto su tutte le forme di vita del pianeta, compresa la nostra, sarà catastrofico"**.

Nel corso della seduta inaugurale, il cardinale segretario di Stato, Pietro Parolin, ha letto [il messaggio che papa Francesco ha inviato](#) ai partecipanti alla Conferenza: nelle parole del Pontefice si rileva il rammarico per il ritardo con cui la Comunità internazionale sta affrontando i cambiamenti climatici, considerati **"una delle principali sfide per l'umanità"**, e l'invito a non perdere questa occasione per **"preservare la nostra casa comune"**.

La presidente della Camera dei rappresentanti degli Stati Uniti, **Nancy Pelosi**, intervenendo il **3 dicembre** alla conferenza, ha dichiarato che il mondo può continuare a contare sul suo Paese contro il riscaldamento globale, nonostante la decisione del presidente Donald Trump di ritirarsi dall'accordo di Parigi. **"Siamo qui per dire a tutti voi per conto della Camera e del Congresso degli Stati Uniti, che continuiamo a farne parte"**

ha annunciato. Pelosi e altri 14 componenti del Congresso di Washington sono a Madrid, dunque, per spiegare che ampie parti degli Usa sono impegnate a perseguire gli obiettivi dell'accordo del 2015, così come lo è la maggior parte dei candidati democratici alla presidenza nelle elezioni del 2020.

Il **4 dicembre** è stato ufficialmente presentato il **rapporto annuale [Global Carbon Budget 2019](#)**, un documento che presenta **una valutazione delle emissioni antropogeniche di biossido di carbonio (CO2) e loro redistribuzione nell'atmosfera**. Questo *bilancio del carbonio* è particolarmente importante per **comprendere meglio il ciclo del carbonio** e, di conseguenza, sostenere con più efficacia lo sviluppo di politiche climatiche.

Quest'anno, il team di ricercatori che ha contribuito alla scrittura del *Global Carbon Budget* ha registrato **un rallentamento della crescita di emissioni di CO2**. Secondo il report, questa decelerazione è dovuta principalmente al **calo di consumo del carbone negli USA e in Europa, in combinazione con la riduzione della domanda del combustibile fossile in [Cina](#) ed in India** (dovuta anche ad una crescita economica complessivamente più debole). Questo calo di consumo avrebbe fatto in modo che **la crescita effettiva di emissioni nel bilancio del carbonio fosse minore rispetto a quella prevista**, attestandosi ad un **+0,6% a differenza del +2,1%** dell'anno scorso.

Lo stesso giorno, il Segretario generale dell'Organizzazione meteorologica mondiale (WMO), **Petteri Taalas**, è intervenuto alla Conferenza per commentare gli ultimi dati climatici, illustrando la versione provvisoria della **dichiarazione sullo stato del clima globale**.

Il documento evidenzia come il 2019 metta fine a **un decennio segnato da eccezionali aumenti di calore, dalla ritirata dei ghiacci e da una crescita senza precedenti del livello del mare**. Il tutto è strettamente connesso ai **gas serra di origine antropica, la cui concentrazione in atmosfera continua a salire**, anno dopo anno. Basti pensare alla sola anidride carbonica: nel 2018 la CO2 ha raggiunto un livello record di 407,8 parti per milione (ppm) e nel 2019 non vi è nessun segno di senso contrario. Le emissioni continuano ad alimentare il riscaldamento globale e con esso tutta una serie di effetti climatici a cascata. Il dato delle temperature è ovviamente il più evidente: secondo gli esperti della WMO il **2019 dovrebbe essere al secondo o terzo posto nella classifica degli anni più caldi mai registrati**. Primo indiscusso rimane invece il 2016, iniziato con un episodio insolitamente forte di *El Niño*. La maggior parte del pianeta ha registrato temperature più alte rispetto alla media recente, specialmente Sud America, Europa, Africa, Asia e Oceania.

Il **5 dicembre** la **delegazione cinese** ha richiamato la **delicata questione della carbon border tax**, un dazio doganale su beni importati da paesi con norme ambientali meno rigide dell'UE, ideata per **scongiurare la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio** e spronare ogni paese a fare la sua parte contro il cambiamento climatico. In particolare si sottolinea da parte cinese che il dazio ipotizzato dall'UE **potrebbe introdurre dei fattori di incertezza dannosi per l'atmosfera altrimenti amichevole e di cooperazione con Pechino**.