



Università degli Studi di Milano
Jean Monnet Centre of Excellence

“The impact of European Union Research and Innovation
Policy upon Services of General Interest”

With the support of the Erasmus+ Programme of the European Union



Modulo 2

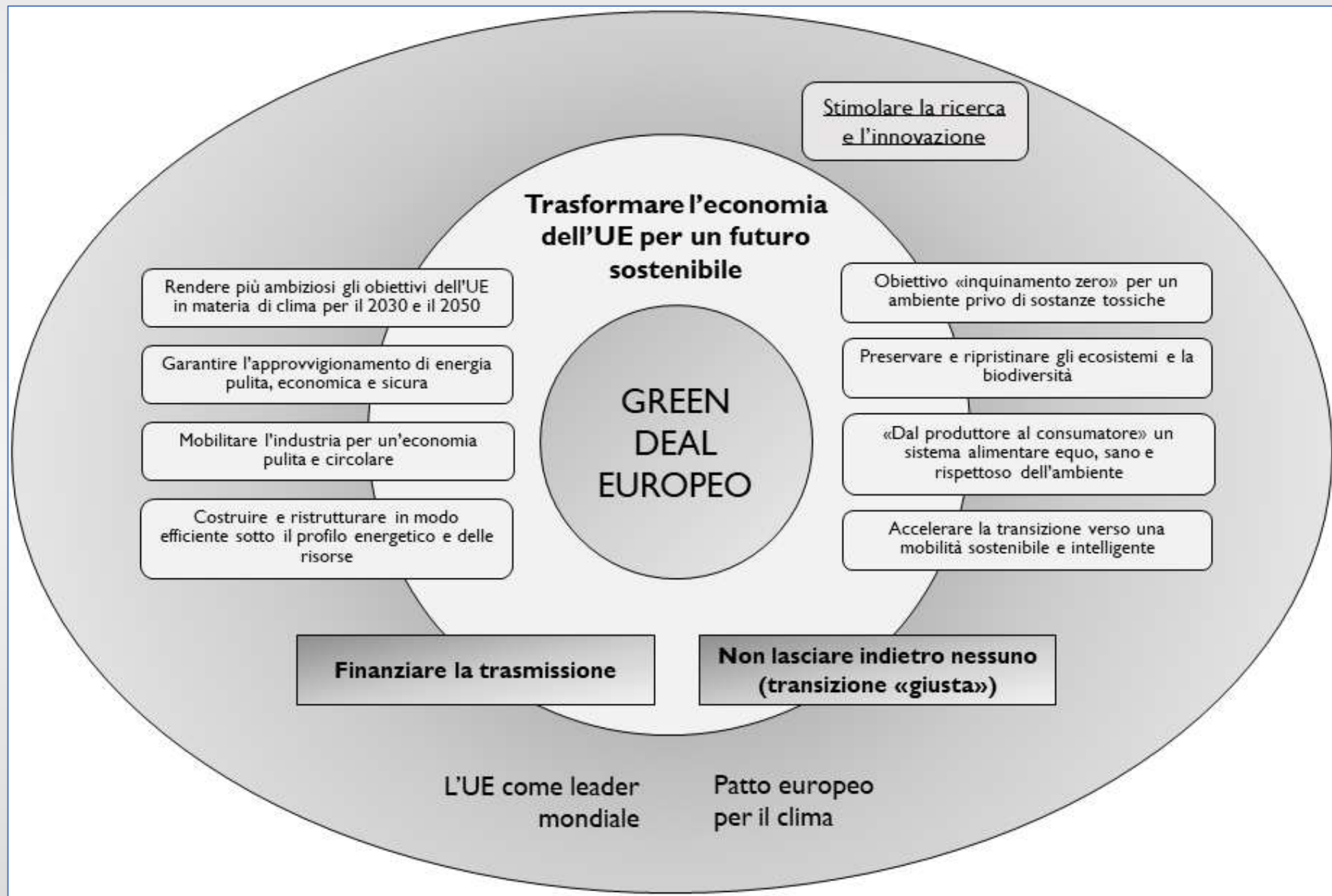
CONOSCENZA, DISEGUAGLIANZE, POLITICHE PUBBLICHE

Lezione 2.2
Green Europa:
La strategia UE nel contesto globale

La strategia della Commissione Europea e i suoi limiti

- La presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen ha un approccio pro-attivo in materia di politiche ambientali, sintetizzato dalla proposta di un ambizioso **Green Deal**
- **Questa strategia punta nel 2050 a fare dell'Unione Europea la prima regione del mondo ad emissioni zero di gas ad effetto serra e la cui crescita non si baserà sul consumo di risorse naturali**





- 1. Ridurre di oltre il 50% le emissioni nette nel 2030 e azzerarle nel 2050, varie misure riguardanti l'attuale sistema di scambio di permessi di emissione ETS, modifiche alle norme sull'uso del suolo, la tassazione dei prodotti energetici, investimenti di adattamento al cambiamento climatico**
- 2. Piani, con avvio previsto per il 2023, per l'energia e il clima che saranno valutati dalle Commissioni → energia da fonti rinnovabili, integrazione smart delle reti, infrastrutture transnazionali, sistemi di cattura del carbonio, reti a idrogeno, contrasto alla povertà energetica**



3. Trasformazione verde e digitale → riconversione **dell'industria siderurgica, chimica e del cemento**, interventi mirati a rendere più **circolari** industrie ad alta intensità di risorse, riciclo degli **imballaggi**, rendere più stringenti le norme sui **rifiuti**, di adottare un piano strategico sulla **catena del valore delle batterie**
4. Approccio rigoroso alla valutazione degli **standard edilizi** adottati dagli Stati membri, incentivi a progetti su larga scala di **ristrutturazione di edilizia pubblica e privata**



- 5. Sostenibilità dei trasporti:** incentivare la multi modalità e uno spostamento consistente dal **trasporto su gomma** a quello su ferrovia e vie di navigazione, rivedere il sistema di prezzi e sussidi per penalizzare i **carburanti inquinanti** ed incentivare combustibili alternativi
- 6. Settore alimentare:** «Le proposte della Commissione per la politica agricola comune per il periodo 2021-2027 prevedono che almeno il 40 % del bilancio complessivo della politica agricola comune e almeno il 30 % del Fondo per gli affari marittimi e la pesca contribuiscano all'azione per il clima». Disincentivare l'uso di antibiotici, fertilizzanti e pesticidi chimici

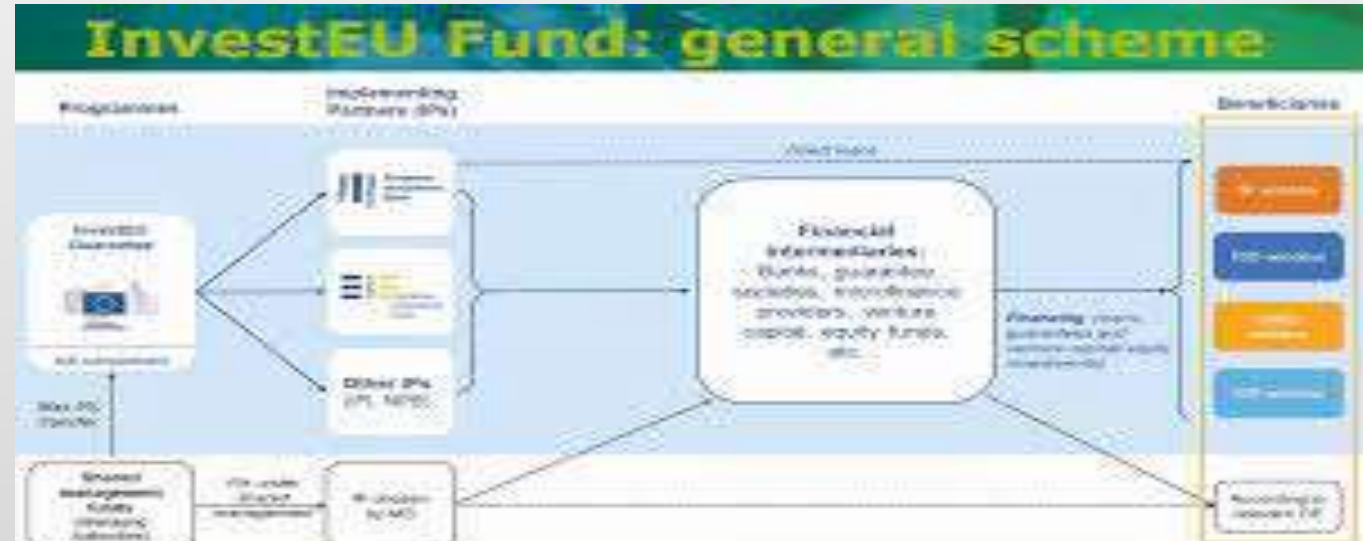
7. Strategia per la **biodiversità** con obiettivi quantificabili a partire dalla rete Natura 2000, un rilancio delle politiche forestali e di tutela dei mari
8. La Commissione adotta nel 2021 un piano d'azione per **l'inquinamento zero di aria, acqua e suolo**



Distribution of Natura 2000 sites across EU-27, 2011

- Sotto il profilo degli **strumenti** questi si possono condensare in due meccanismi:
- da un lato un **ruolo regolamentare** o di emanazione di direttive nei confronti degli Stati Membri;
- dall'altro un **ruolo diretto della CE**
- si tratterebbe di integrare gli obiettivi climatici nel **bilancio UE** con un minimo del 25% dei fondi connessi alla strategia ambientale

- Le risorse proprie della UE andrebbero poi a basarsi su una compartecipazione comunitaria al gettito della **tassazione ambientale** e degli **scambi di permessi di emissione ETS**
- Il **30% del Fondo InvestEU** dovrebbe essere orientato a obiettivi ambientali e la **BEI nella politica dei prestiti dovrebbe aumentare al 50% la quota progetti connessi ad obiettivi ambientali**



- **Obiettivi ambientali** dovrebbero specificamente ritrovarsi nei vari fondi UE,
- quali il FESR,
- il FSE,
- il “Meccanismo per una transizione giusta”,
- nella *governance* delle imprese private,
- nel funzionamento dei mercati finanziari,
- nei bilanci nazionali, anche rivedendone in direzione «verde» la struttura della tassazione e le norme sugli aiuti di stato a progetti di investimento

- **Horizon Europe:** Orizzonte Europa, in sinergia con altri programmi dell'UE, sarà cruciale per mobilitare investimenti nazionali pubblici e privati, almeno il 35 % del suo bilancio servirà a finanziare nuove soluzioni climatiche utili all'attuazione del Green Deal
- **Budget:** 95.5 miliardi a prezzi correnti, che include 5.4 miliardi da Next Generation EU. Si tratta di un aumento del 30% (a prezzi costanti) rispetto al precedente programma Horizon 2020

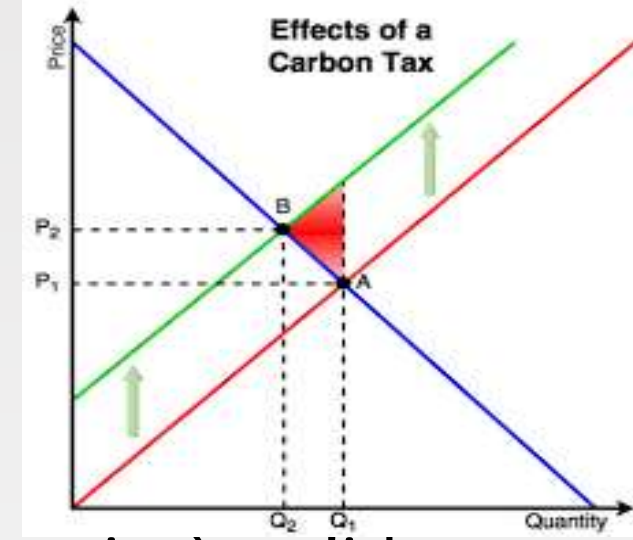


- **Internalizzazione degli obiettivi di R&S ambientale** affidati a strumenti di finanziamento quali Horizon Europe e ad organismi quali European Research Council, European Innovation Council, Istituto Europeo di Innovazione e Tecnologia, ed il nuovo **Innovation Fund**

- Come per altri aspetti delle politiche dell'Unione Europea esiste una evidente tensione fra **desideri e possibilità concrete**, che si traduce nel fare di necessità virtù
- Senza considerare l'aumento straordinario e quindi non strutturale di Next Generation EU, **il bilancio della UE si aggira sull' 1% del Pil degli stati membri**, circa il 2% della loro spesa pubblica, di cui due terzi per politica agricola e regionale, ed il resto fra politiche per la competitività, l'amministrazione, le politiche verso paesi terzi, ed altro ancora

- Nel 2020 la riduzione delle emissioni sarà del 21% rispetto al 2005, e ci si attende sia del 43% nel 2030 (limite che la CE come detto vuole alzare di almeno dieci punti)
- https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-green-deal/2030-climate-target-plan_en
- [«The Commission's proposal](#) to cut greenhouse gas emissions by at least 55% by 2030 sets Europe on a responsible path to becoming [climate neutral by 2050](#)
- Based on a comprehensive impact assessment, the Commission has proposed to increase the EU's ambition on reducing greenhouse gases and set this more ambitious path for the next 10 years. The assessment shows how all sectors of the economy and society can contribute, and sets out the policy actions required to achieve this goal».

- Sotto questo profilo i risultati sono apparentemente abbastanza buoni, ma non è del tutto chiaro in che misura la tendenza alla diminuzione delle emissioni (non solo di anidride carbonica ma anche di altri gas-serra) sia dovuto al sistema ETS o non si sarebbe verificato comunque per una serie di altre circostanze, in particolare per la **tendenza secolare alla diminuzione dell'intensità di energia dei prodotti industriali**, un fenomeno che era ben visibile anche prima del 2005, per il cambiamento di mix delle fonti nella produzione di elettricità, per l'effetto di altri tipi di vincoli normativi, o anche semplicemente per la crescente terziarizzazione associata alla delocalizzazione delle attività manifatturiere
- **In effetti è dagli anni '70 che la correlazione fra crescita economica e consumo di energia ha cessato di essere significativa**



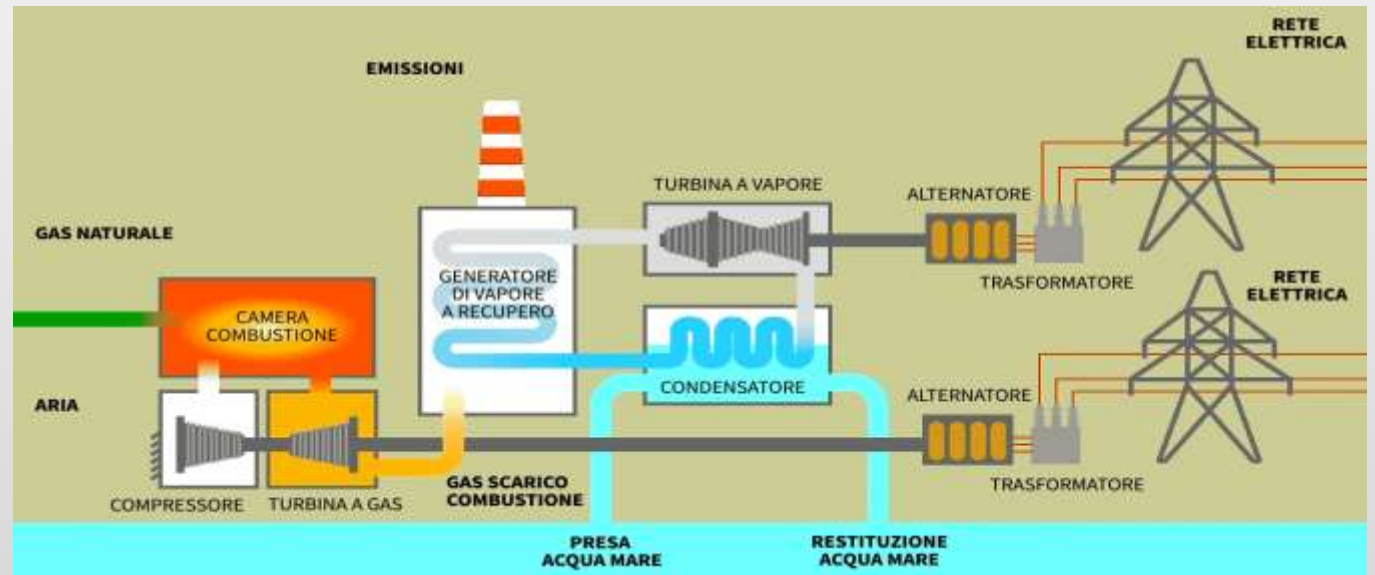
- L'idea che si possa fare molto con il “prezzo” del carbonio è un'idea che piace alla maggioranza degli economisti
- **L'imposta alla Pigou** per correggere le esternalità ambientali si insegna agli studenti come un meccanismo semplice per cambiare gli incentivi delle imprese

- L'idea di fare internalizzare i costi sociali dell'inquinamento agli agenti privati in modo che aggiustino di conseguenza i loro comportamenti non è sbagliata ma -per funzionare- **quanto alta dovrebbe essere l'imposta correttiva?**
- Attualmente solo il 20% delle emissioni del mondo sono tassate

- Secondo Nick Stern e Joseph Stiglitz (2017) **il prezzo del carbonio** dovrebbe essere fissato da subito fra 40 e 80 dollari a tonnellata e su tutte le emissioni. Secondo altri si dovrebbe andare a 100 dollari entro il 2030
- La mediana del prezzo era 15 dollari nei paesi extra UE dove si adottano questi schemi(circa2019) : https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data
- <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/05/24/global-carbon-pricing-generates-record-84-billion-in-revenue>
- **WASHINGTON, May 24, 2022**—[Global carbon pricing revenue in 2021 increased by almost 60 percent from 2020 levels, to around \\$84 billion](https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/05/24/global-carbon-pricing-generates-record-84-billion-in-revenue), providing an important source of funds to help support a sustainable economic recovery, finance broader fiscal reforms, or invest in communities as part of the low-carbon transition future, according to the World Bank’s annual “State and Trends of Carbon Pricing” report released today.

- Sono previsti aumenti e (prima della pandemia) avrebbe dovuto decollare uno schema **ETS delle Nazioni Unite per il 70% delle emissioni del trasporto aereo**
- **La Cina** intende avviare un suo schema e nella UE, dopo oltre un decennio di prezzo al di sotto dei dieci Euro a tonnellata, nel 2022 si è arrivati ad oltre 80 euro.
- Tuttavia **la pandemia** ha costretto in alcuni paesi a rimandare o diluire questi programmi
- Ed ora la **guerra** russo-ucraina...

- In generale i progressi sono più rilevanti quando esistono **alternative tecnologiche** chiaramente più efficienti, ad esempio in passato la tecnologia a **ciclo combinato del gas** che permette di sostituire efficientemente il carbone nella produzione di elettricità ed al tempo stesso dimezza le emissioni



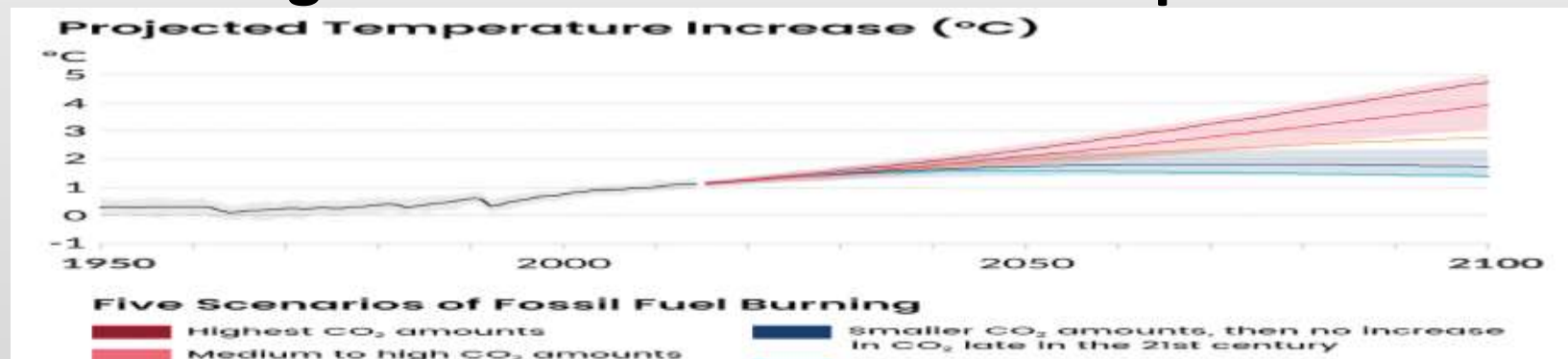
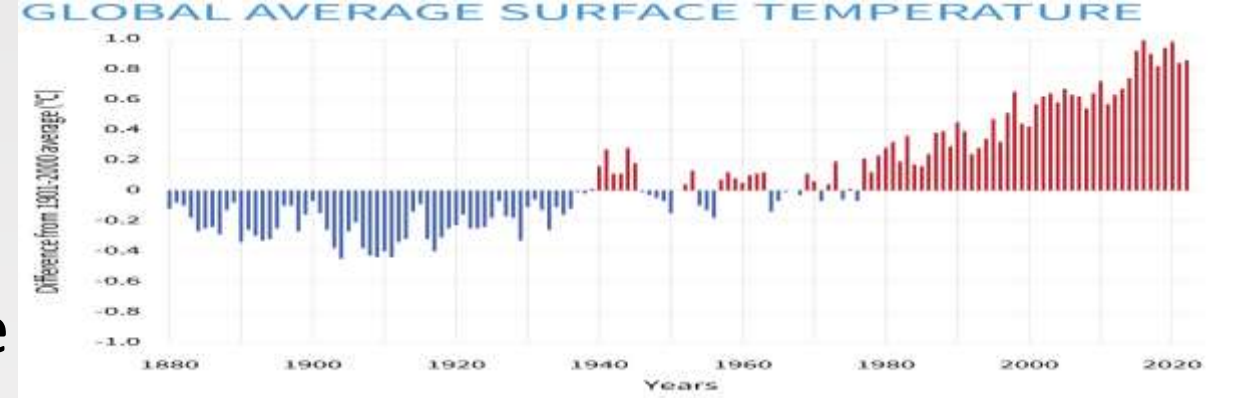
- Ma il problema più serio è quello della **delocalizzazione di intere filiere produttive** dato che è impensabile immaginare un mercato mondiale ETS
- La proposta della CE di un meccanismo di '***carbon border adjustment tax***' (di fatto un dazio proporzionale alla quantità di carbonio nelle merci importate) susciterebbe un contenzioso internazionale, ad esempio con la Cina, difficile da gestire, anche se il neoeletto presidente degli USA Joe Biden introducesse della legislazione nello stesso senso
- È facile immaginare il pasticcio burocratico e gli imbrogli che nascerebbero assoggettando tutte le merci a una **dichiarazione doganale di contenuto di carbonio (?)**

- Torniamo alla questione principale

- Nel corso del XX secolo, e soprattutto dagli anni '50 la **temperatura media** (con grandi differenze geografiche) è aumentata di 0,6-0,9 gradi, o forse 1 grado

- **Si prevede che l'aumento sia da 2 fino a 6 gradi nel XXI secolo** (rispetto all'inizio del secolo scorso)

- **In questo quadro non è chiaro in che misura la politica della UE potrebbe dare un contributo globale a stabilizzare la temperatura del pianeta**



- Il fenomeno dell'aumento della temperatura dovuto direttamente o indirettamente all'attività antropica è certamente correlato a un insieme complesso di fattori interagenti
- **1) Senza una rottura radicale del modello tecnologico prevalente e dei fattori economici che lo determinano, la strategia della Commissione rischia di essere solo marginalmente utile se vista in un'ottica globale, l'unica rilevante dato che il cambiamento climatico, come la pandemia in corso, non rispetta i confini politici**

- 2) la diminuzione della pressione antropica sulle risorse naturali è anche legata all'abbandono di modelli di produzione e consumo che difficilmente potrà essere ottenuta solo con incentivi e disincentivi al margine
- Molto potrebbe essere fatto persino con una buona **educazione ambientale**, ma chi davvero può internalizzare il calcolo delle risorse naturali utilizzate da uno *smartphone*, e quale sia in ultima analisi il bilancio sulle risorse del pianeta del passare da un'automobile a benzina ad una elettrica?

- In questa duplice prospettiva, solo un **cambiamento radicale di paradigma scientifico, tecnologico e conseguentemente socio-economico può essere all'altezza della sfida**. Ed allora ci si potrebbe chiedere se le istituzioni europee non potrebbero giocare meglio le loro carte.

- Per mettere in prospettiva quanto propone la Commissione Europea si consideri l'analogo annuncio (22 Settembre 2020) del **presidente cinese Xi Jinping di volere stabilizzare le emissioni di carbonio nel 2030 e di rendere la Cina ad emissioni nette zero nel 2060**
- Qualora la Cina mantenesse l'impegno potrebbe essere attenuato di 0,2-0,3 gradi, ancora **troppo poco**
- Se Biden rovesciasse concretamente la posizione degli **USA** e **l'Unione Europea** facesse sul serio la sua parte, fra il 2050 e il 2060 le tre aree responsabili del 45% delle emissioni sarebbero finalmente sincronizzate e l'obiettivo di contenere il riscaldamento al di sotto di 2 gradi sarebbe a portata di mano

- **Ma** : occorre riflettere sui trend
- la **UE** ha stabilizzato le emissioni di CO2 intorno al 1990 e da allora ha ridotto la quantità immessa del 25 per cento
- Gli **USA** hanno raggiunto il loro picco intorno al 2005-2007 e da allora hanno ridotto del 14 %, su una traiettoria molto più lenta di quella europea
- La **Cina** per azzerare le emissioni nette dovrebbe fare molto meglio di quanto è accaduto sia in Europa che in USA

- **Per riuscirci, fra le altre cose, la Cina dovrebbe decarbonizzare la produzione elettrica che tuttora per il 60% dipende dal carbone, e continua ad investire nel settore**
- **Anche ricorrendo su vasta scala all'energia nucleare, secondo molti esperti occorrerebbero comunque tecnologie di 'carbon capture' non ancora disponibili alla scala necessaria.**
- **Tagliare le emissioni dei settori di trasporti e industriali anche richiederebbe tecnologie ancora inesistenti**



- Questo forse il punto chiave di tutta la partita
- Il maggiore contributo che l'Europa potrebbe dare alla salute del pianeta non è solo e tanto quello di darsi degli obiettivi sul proprio territorio, ma quello di creare e donare al mondo le conoscenze scientifiche e tecnologiche necessarie alla transizione

- **Come fare?**

