

IL GREEN DEAL EUROPEO A FINE LEGISLATURA: STATO DELL'ARTE E PROSPETTIVE



**Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale**

*Dal confronto regolare tra diplomatici ed esperti nasce il progetto
di "Comunità italiana di Politica Estera".
La pluralità di idee e prospettive arricchisce la riflessione
strategica sull'azione internazionale dell'Italia.*

**IL GREEN DEAL EUROPEO
A FINE LEGISLATURA:
STATO DELL'ARTE E PROSPETTIVE**

Si ringraziano i Think Tank che partecipano al progetto di “Comunità italiana di Politica Estera” per il loro contributo.

IL GREEN DEAL EUROPEO A FINE LEGISLATURA: STATO DELL'ARTE E PROSPETTIVE

con i contributi di Marco Giuli e Margherita Bianchi

ABSTRACT	5
1 . IL GREEN DEAL EUROPEO FRA AMBIZIONI E SPAZI DI CONTESTAZIONE	6
2. IL GREEN DEAL ATTRAVERSO LA POLICRISI	8
3. CONDIZIONI DI RESILIENZA	12
4. I RISCHI EMERGENTI	14
5. L'ITALIA NELL'EGD: CRITICITÀ E PROSPETTIVE	21

Abstract

Il Green Deal europeo (*European Green Deal*, EGD) lanciato nel 2019 dalla Commissione von der Leyen mira a trasformare l'UE nel primo continente neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050, implementando tale visione con una roadmap legislativa. Nato come strategia di decarbonizzazione, l'EGD è al contempo un nuovo paradigma industriale e un'iniziativa di rilancio del progetto di integrazione europea. Contrariamente ad esperienze precedenti, tale iniziativa si è rafforzata nel contesto delle due grandi crisi che hanno interessato l'Europa negli ultimi anni: la pandemia e l'aggressione russa in Ucraina, come attestano le risorse che hanno continuato a essere investite nel processo di decarbonizzazione e la revisione al rialzo dei target climatici a livello europeo. A fronte di questa resilienza e nel contesto della fine della legislatura europea 2019-2024, questo contributo si propone di aprire una discussione sulle prospettive del protagonismo climatico della UE, e sulla sua possibile traiettoria a fronte di dinamiche di contestazione emergenti. In particolare, l'ultima sezione intende aprire una riflessione sul posizionamento italiano e le relative criticità, allo scopo di incoraggiare una discussione su una possibile agenda clima-energia italiana per il prossimo ciclo politico.

1. Il Green Deal europeo fra ambizioni e spazi di contestazione

Nel 2019 la Commissione europea di Ursula von der Leyen ha presentato il Green Deal europeo (*European Green Deal*, EGD), una strategia volta ad allineare le varie politiche dell'UE all'obiettivo di neutralità climatica stabilito al 2050 dal Consiglio europeo¹. L'agenda si è sviluppata nel contesto di una crescente presa di coscienza globale intorno all'emergenza climatica, testimoniata dall'accordo di Parigi e dall'Agenda 2030 per gli obiettivi di sviluppo sostenibile del 2015, dal rapporto dell'IPCC "Global Warming of 1.5°C" del 2018 e dalla mobilitazione sociale innescata dal movimento Fridays for Future nello stesso anno. Contrariamente a passate iniziative riguardanti la decarbonizzazione – come il primo pacchetto clima-energia del 2008² o l'Unione energetica della Commissione Juncker del 2015³ – l'EGD abbandona un approccio transazionale e settoriale alla politica climatica in favore di una logica trasformativa e olistica, sostanziata dall'ambizione di portare tutte le politiche UE in linea con l'obiettivo di neutralità climatica. Oltre alle ambizioni interne, l'EGD include un'importante dimensione esterna⁴. In primo luogo, attraverso l'EGD l'UE intende assumere un ruolo di primo piano nella definizione di standard regolatori internazionali in materia di transizione verde⁵. Secondo, l'UE si propone di sostenere l'agenda climatica multilaterale – la cui prosecuzione riveste a sua volta un ruolo abilitante e legittimante per le politiche climatiche interne. Proprio in seguito all'impegno europeo per la neutralità climatica, simili obiettivi di lungo termine sono stati adottati dai maggiori emettitori. Terzo, l'EGD punta a una trasformazione industriale che garantisca la leadership tecnologica nelle filiere decarbonizzate e in quelle – sempre più strategiche – dell'energia pulita, in linea con l'ambizione di costruire un'autonomia strategica europea.

La misura chiave dell'EGD è la legge climatica europea adottata nel 2021⁶, che ha introdotto per la prima volta un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di lungo periodo. La legge climatica ha inoltre allineato l'obiettivo di riduzione delle emissioni al 2030 con quello di lungo termine, portandolo dal 40 al 55 per cento. Per il raggiungimento di tale obiettivo, la Commissione ha presentato nel luglio del 2021 il pacchetto legislativo Fit for 55, inclusivo di misure di adeguamento della legislazione precedente e di nuove iniziative. Fra le prime figurano la riforma dell'Emission Trading Scheme (ETS), allo stato il principale strumento economico comunitario – insieme al mainstreaming del clima nel quadro finanziario pluriennale – per il raggiungimento degli obiettivi climatici; interventi regolatori come la riforma delle direttive rinnovabili (REDIII), efficienza energetica (EED), performance energetica degli edifici (EPBD), e dei regolamenti sugli standard emissivi per auto e furgoni, sui settori non soggetti all'ETS (ESR) e sull'uso e modifiche d'uso del territorio e delle foreste (LULUCF). Fra le nuove misure proposte le più significative

¹ Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio europeo - 12 dicembre 2019*, <https://www.consilium.europa.eu/media/41783/12-euco-final-conclusions-it.pdf>.

² Commissione europea, *Pacchetto per il clima e l'energia 2020*, https://climate.ec.europa.eu/node/33_it.

³ Commissione europea, *Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici* (COM/2015/80), 25 febbraio 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52015DC0080>.

⁴ Pier Paolo Raimondi et al., *The External Dimension of the Green Deal, between Cooperation and Competition*, Roma, Istituto Affari Internazionali, ottobre 2022, <https://www.iai.it/it/node/16175>.

⁵ Anu Bradford, *Effetto Bruxelles. Come l'Unione Europea regola il mondo*, Milano, Franco Angeli, 2021.

⁶ Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica...* («Normativa europea sul clima»), GU L 243, 9 luglio 2021, <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj/ita>.

riguardano l'estensione del prezzamento delle emissioni ai settori dei trasporti e degli edifici – al momento al di fuori dell'ETS e responsabili di circa un terzo delle emissioni europee⁷ – e la regolamentazione delle emissioni di metano nel settore energetico. Particolarmente rilevante da una prospettiva esterna è poi l'introduzione del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (*carbon border adjustment mechanism*, CBAM)⁸, un dazio sul contenuto carbonico nelle importazioni di acciaio, alluminio, fertilizzanti, cemento, elettricità e idrogeno. Il CBAM è ispirato dalla doppia ambizione di i) proteggere le industrie manifatturiere europee nei settori energivori dalla concorrenza estera nel processo di introduzione di tecnologie non emissive, che ne aumenteranno i costi di produzione riducendone la competitività nel breve-medio periodo⁹ e ii) incentivare esportatori extraeuropei a ridurre l'intensità carbonica delle loro produzioni¹⁰.

Politicamente, il processo ha incontrato diverse linee di faglia e resistenze – interne ed esterne – articolate intorno a interessi strutturali degli stati membri. Primo, una consolidata tensione est-ovest rispetto alle ambizioni climatiche UE, storica espressione della forte dipendenza polacca dal carbone, si è intersecata con un conflitto con l'UE sulla situazione dello stato di diritto in Polonia e Ungheria, ritardando e complicando l'adozione degli obiettivi di medio e lungo periodo. Un secondo spazio di contestazione ha riguardato la dimensione distributiva della transizione. Tale tema si articola in parte intorno a una divisione fra stati membri ad alto e basso reddito. Proprio la Polonia ha condizionato il suo impegno climatico all'introduzione di schemi perequativi *ad hoc* come il fondo per la transizione giusta¹¹, dedicato in particolare alle regioni carbonifere. Più recentemente, tuttavia, la questione distributiva è stata sollevata anche dalla Francia relativamente all'estensione di schemi di prezzamento delle emissioni ai settori del trasporto e residenziale. Le obiezioni francesi sono in particolare il risultato della mobilitazione dei “gilet gialli”, iniziata nel 2018 in seguito all'introduzione di una tassa sui carburanti. Terzo, sono emerse perplessità rispetto al tema dell'impatto dell'EGD sulla competitività internazionale delle industrie energivore. La Germania ha in particolare espresso preoccupazione rispetto all'eliminazione delle quote gratuite resa necessaria dall'adozione del CBAM. Quarto, sono emerse divisioni fra stati sostenitori e contrari al nucleare. Tale spaccatura ha tenuto in sospeso o fortemente drammatizzato diverse declinazioni dell'EGD, dalla tassonomia sulle attività sostenibili alla direttiva rinnovabili (REDIII), fino a misure più recenti e non originariamente incluse

⁷ Sito dell'Agenzia europea dell'ambiente: *EEA Greenhouse Gases — Data Viewer*, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/data-viewers/greenhouse-gases-viewer>.

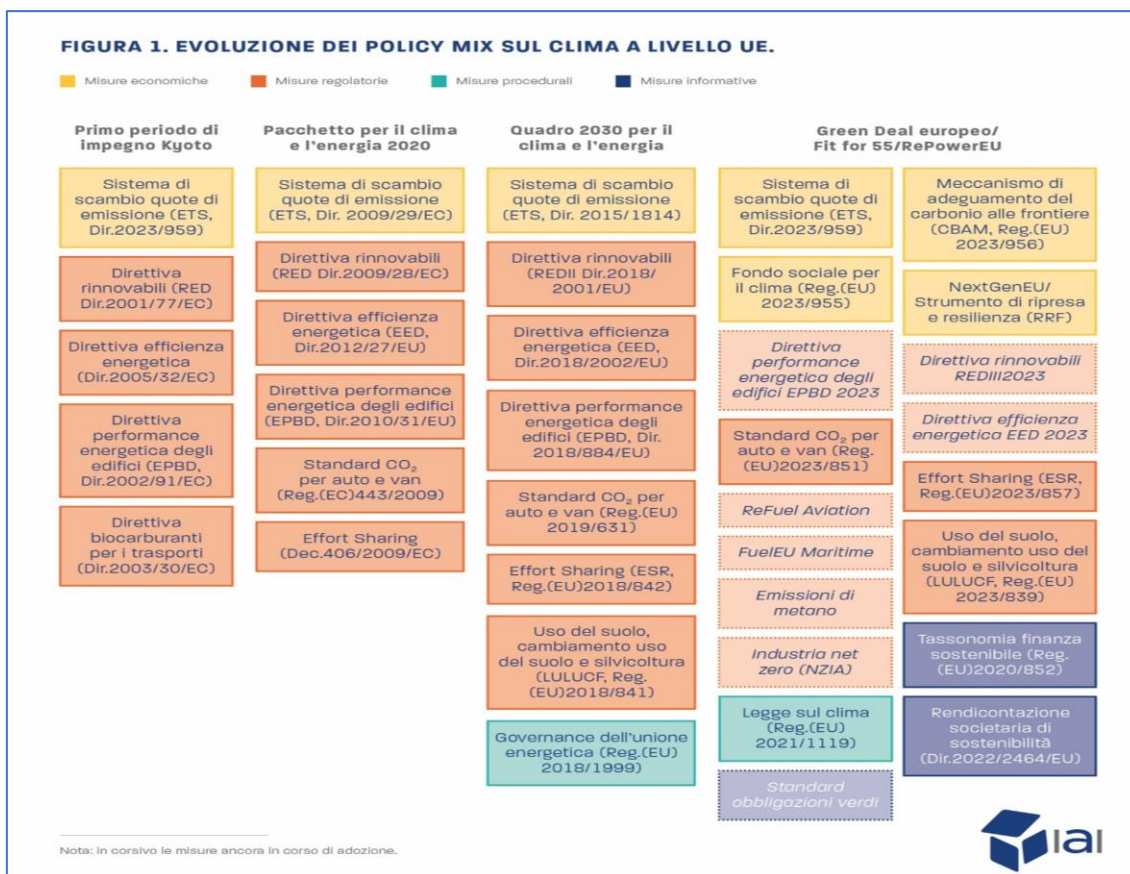
⁸ Il CBAM è entrato in vigore nel maggio 2023, anche se in modalità transizionale in attesa di alcuni atti implementativi. Nella sua versione definitiva, accompagnata da un *phase out* delle ETS *free allowances*, il CBAM entrerà in vigore nel 2026. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento (UE) 2023/956 del 10 maggio 2023 che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere*, <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/956/oj/ita>; Commissione europea, *Regolamento di esecuzione (UE) 2023/1773 del 17 agosto 2023 recante modalità di applicazione del regolamento (UE) 2023/956 per quanto concerne gli obblighi di comunicazione ai fini del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere durante il periodo transitorio*, http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2023/1773/oj/ita.

⁹ Il compito di offrire una protezione contro il rischio di carbon leakage – cioè di trasferimento della produzione verso giurisdizioni che non applicano schemi di prezzamento delle emissioni – è stato finora attribuito all'erogazione di certificati di emissione gratuiti all'interno del sistema ETS. Questi saranno progressivamente eliminati con l'introduzione dei CBAM per assicurare la conformità di quest'ultimo alle regole dell'Organizzazione mondiale del commercio.

¹⁰ Il CBAM prevede l'esenzione per quei produttori che introducano misure di prezzamento del carbonio analoghe a quelle europee.

¹¹ Frédéric Gouardères, “Fondo per una transizione giusta”, in *Note sintetiche sull'Unione europea*, marzo 2023, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/214/fondo-per-una-transizione-giusta>.

nell'EGD come la lista delle “attività strategiche” della recente proposta di normativa sull'industria a zero emissioni nette (*Net Zero Industry Act*)¹² o la proposta di riforma del mercato elettrico¹³.



2. Il Green Deal attraverso la policrisi

A una strutturazione conflittuale degli interessi in campo si sono aggiunti elementi di complessità in fase legislativa – in particolare le crisi innescate dalla pandemia e dall'aggressione russa all'Ucraina. Nel 2020 la pandemia di covid-19 ha innescato una severa contrazione economica globale, con effetti significativi – ancorché settoriali e temporanei –

¹² Sebbene l'energia nucleare sia stata inserita tra le industrie a zero emissioni dell'UE, non è stata inserita nell'elenco delle tecnologie “strategiche” che possono beneficiare del 40 per cento di produzione nazionale, di procedure di autorizzazione più rapide e di un controllo meno rigoroso sugli aiuti di stato dell'UE. Per maggiori informazioni, si veda il sito della Commissione europea: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/net-zero-industry-act_it; e *Net Zero Industry Act*, https://single-market-economy.ec.europa.eu/node/2031_en.

¹³ Gli stati membri divergono sull'opportunità di consentire il sostegno statale per l'estensione della durata delle centrali nucleari esistenti. Si veda Paul Messad, “Electricity Market Reform: New Front Opens in Brussels on Nuclear Energy”, in *Euractiv*, 20 giugno 2023, <https://www.euractiv.com/?p=1941771>.

sull'economia europea. Una seconda crisi si è manifestata dalla seconda metà del 2021. Nel quadro di un'iniziale ripresa dell'economia, l'Europa è stata interessata da una rapida crescita dei prezzi del gas naturale¹⁴ – largamente dovuta alla manipolazione dei flussi da parte della Russia – con ricadute immediate e sistemiche sui prezzi dell'elettricità. La crisi energetica si è aggravata nel corso del 2022 in seguito all'invasione russa dell'Ucraina, a cui è seguita un'interruzione della maggior parte dei flussi di gas dalla Russia¹⁵, tradottasi nella necessità per l'Europa di procurarsi a prezzi particolarmente elevati gas naturale liquefatto (GNL) sui mercati globali. Con prezzi all'ingrosso oltre i 300 euro/MWh nelle fasi più acute della crisi – rispetto ad una media di circa 20 euro/MWh durante il decennio precedente – la crisi è costata agli stati europei circa 700 miliardi nel corso del 2022¹⁶.

L'esperienza delle passate crisi economiche – in particolare la crisi finanziaria e dei debiti sovrani del 2008-2010 emersa all'indomani del lancio del pacchetto energia e clima 20-20-20 – suggerisce un'interrelazione negativa fra i rallentamenti dell'economia e le priorità ambientali, generalmente associate a strette fiscali o regolatorie dagli effetti potenzialmente pro-ciclici. Inoltre, e più in generale, situazioni di emergenza tenderebbero a dirottare risorse economiche e amministrative da iniziative strutturali di lungo periodo verso interventi maggiormente urgenti. In linea con la percezione di un'interrelazione funzionale negativa fra crescita e decarbonizzazione, la crisi dei primi anni 2010 si è infatti tradotta in una deprioritizzazione dell'agenda climatica, manifestatasi nel 2014 con la proposta di un quadro per gli obiettivi al 2030 disallineato dagli obiettivi di lungo periodo¹⁷.

Non dissimile è stata l'esperienza delle passate crisi energetiche. Sebbene vi siano elementi sinergici fra sicurezza energetica e clima nel medio-lungo periodo – ad esempio, fonti non emissive come rinnovabili o nucleare possono ridurre la domanda di gas importato¹⁸ – le due problematiche sono percepite come collocate su diverse scale temporali, aprendo alla possibilità di interrelazioni conflittuali¹⁹. Ad esempio, la crisi energetica del 2009 e la prima crisi con la Russia del 2013-14 hanno spinto l'Europa verso un significativo sostegno all'espansione di infrastrutture per l'import di gas naturale²⁰, sia per garantire

¹⁴ Marco Giuli, “La guerra in Ucraina e la sicurezza energetica europea”, in *Focus euroatlantico*, n. 20 (febbraio-luglio 2022), p. 54-66, <https://www.iai.it/it/node/15703>.

¹⁵ Georg Zachmann, Giovanni Sgaravatti e Ben McWilliams, “European Natural Gas Imports”, in *Bruegel Datasets*, aggiornato al 13 settembre 2023, <https://www.bruegel.org/node/7876>.

¹⁶ Giovanni Sgaravatti et al., “National Fiscal Policy Responses to the Energy Crisis”, in *Bruegel Datasets*, 26 giugno 2023, <https://www.bruegel.org/node/7844>.

¹⁷ Jana Gheuens e Sebastian Oberthür, “EU Climate and Energy Policy: How Myopic Is It?”, in *Politics and Governance*, vol. 9, n. 3 (2021), p. 337-347, <https://doi.org/10.17645/pag.v9i3.4320>.

¹⁸ Si vedano ad es. Céline Guivarch et al., “Would Climate Policy Improve the European Energy Security?”, in *Climate Change Economics*, vol. 6, n. 2 (2014), art. 1550008, DOI 10.1142/S2010007815500086; Patrick Criqui e Silvana Mima, “European Climate—Energy Security Nexus: A Model Based Scenario Analysis”, in *Energy Policy*, vol. 41 (febbraio 2012), p. 827-842, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2011.11.061>; Jessica Jewell, Aleh Cherp e Keywan Riahi, “Energy Security under De-Carbonization Scenarios: An Assessment Framework and Evaluation under Different Technology and Policy Choices”, in *Energy Policy*, vol. 65 (febbraio 2014), p. 743-760, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.10.051>.

¹⁹ Camilla Adelle, Marc Pallemmaerts e Joana Chiavari, “Climate Change and Energy Security in Europe: Policy Integration and Its Limits”, in *Sieps Publications*, n. 2009/4 (giugno 2009), <https://www.sieps.se/en/publications/2009/climate-change-and-energy-security-in-europe-policy-integration-and-its-limits-20094>.

²⁰ Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento (UE) n. 347/2013 del 17 aprile 2013, sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee*, <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/347/oj/ita>; Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento (CE) n. 663/2009 del 13 luglio 2009, che istituisce un programma per favorire la ripresa economica tramite la concessione di un sostegno finanziario comunitario a favore di progetti nel settore dell'energia*, <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/663/oj/ita>.

accesso a nuovi fornitori – come nel caso di infrastrutture di rigassificazione o del Corridoio sud – sia, paradossalmente, per assicurare la continuazione dell’accesso al gas russo aggirando un corridoio ucraino percepito come soggetto a crescente contestazione politica. È il caso del Nord Stream 1, inserito dall’UE nei progetti di interesse comune e realizzato nel 2011, o di altri progetti di diversione come South Stream, Nord Stream 2 o Turk Stream – sostenuti da diversi stati membri al di fuori di schemi di sostegno comunitario. Tale espansione infrastrutturale si è sviluppata con scarsa considerazione per obiettivi climatici di lungo termine²¹, implicando rischi di asset stranding (il mancato recupero degli investimenti dovuti alla sottoutilizzazione delle infrastrutture a causa del declino della domanda) o carbon lock in (la path dependency creata da asset fisici e schemi contrattuali che rischierebbe di far permanere combustibili fossili nel sistema oltre le necessità stabilite dai piani climatici)²².

In parte, le crisi hanno contribuito ad aggravare le divisioni pre-esistenti. Sono emerse in particolare narrazioni enfaticanti la dimensione distributiva della transizione, corredate dall’attribuzione dell’esplosione dei costi ad una contraddizione insanabile fra sicurezza energetica e decarbonizzazione. Sebbene appaia evidente che la crescita esponenziale dei prezzi sia derivata dalla reazione dei mercati alle manipolazioni dei flussi, tale narrazione tende a stimolare un *backlash by association*, data la prospettiva inflattiva associata al processo di transizione energetica prevista per i prossimi anni²³.

Di fronte alla severità delle crisi summenzionate, l’EGD ha manifestato tuttavia una notevole resilienza. La pandemia non ha sostanzialmente rallentato o modificato l’EGD. L’adozione della legge climatica e il lancio del pacchetto Fit for 55 sono infatti avvenuti in piena crisi pandemica. Mentre il Consiglio ha richiamato la necessità di perseguire simultaneamente la ripresa economica e la transizione verde – in contrasto con la depriorizzazione di quest’ultima registratasi durante la crisi del 2008-2010 – la Commissione ha formulato proposte aggiuntive come le strategie per la biodiversità²⁴ e Farm to Fork²⁵. Ma il legame più rilevante fra la crisi e l’EGD sono stati il lancio del NextGenEU (750 miliardi) e del quadro finanziario pluriennale. Nel 2021 il Consiglio ha adottato un regolamento per stabilire uno strumento di ripresa e resilienza per l’investimento di 723 miliardi di NextGenEU, che stabilisce per gli stati l’obbligo di spendere almeno 37 per cento nella transizione verde, mentre l’intero piano è soggetto al principio “Do no significant harm” (DNSH)²⁶. Durante la crisi ci sono stati però multipli tentativi di deragliare o rallentare l’EGD.

²¹ Claire Dupont e Sebastian Oberthür, “Insufficient Climate Policy Integration in EU Energy Policy: The Importance of the Long-Term Perspective”, in *Journal of Contemporary European Research*, vol. 8, n. 2 (2012), p. 229-247, <https://doi.org/10.30950/jcer.v8i2.474>.

²² Hanna Brauers, “Natural Gas as a Barrier to Sustainability Transitions? A Systematic Mapping of the Risks and Challenges”, in *Energy Research & Social Science*, vol. 89 (luglio 2022), art. 102538, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2022.102538>; Claudia Kemfert et al., “The Expansion of Natural Gas Infrastructure Puts Energy Transitions at Risk”, in *Nature Energy*, vol. 7, n. 7 (luglio 2022), p. 582-587, <https://doi.org/10.1038/s41560-022-01060-3>.

²³ Jean Pisani-Ferry e Selma Mahfouz, “L’action climatique: un enjeu macroéconomique”, in *Note d’Analyse*, n. 114 (novembre 2022), <https://www.strategie.gouv.fr/node/5776>.

²⁴ Consiglio dell’Unione europea, *Biodiversità: come l’UE protegge la natura*, aggiornato al 21 giugno 2023, <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/biodiversity>.

²⁵ Sito della Commissione europea: *Farm to Fork Strategy*, https://food.ec.europa.eu/node/665_en.

²⁶ Principio che afferma che le azioni delineate nei piani non devono causare danni significativi all’ambiente, ex Articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852. Si veda Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea, *Regolamento (UE) 2020/852 del 18 giugno 2020 relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili*, <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/852/oj/ita>.

Un copione non dissimile ha caratterizzato la risposta alla crisi energetica che ha accompagnato il primo anno dell'invasione russa dell'Ucraina. La crisi ha stimolato una securitizzazione dell'agenda climatica tradottasi in un'accelerazione e una crescita delle ambizioni verdi. Nel piano RePowerEU²⁷, volto a stabilire una roadmap per l'eliminazione graduale delle importazioni di gas russo nel corso del decennio, si prevede la necessità di diversificare le importazioni di gas a copertura di appena un terzo della riduzione di forniture russe, nella prospettiva di una riduzione della domanda causata proprio dal perseguimento degli obiettivi climatici. Un ruolo decisamente maggiore è stato invece attribuito alle fonti rinnovabili e all'efficienza energetica. La Commissione ha proposto un innalzamento dell'obiettivo per le fonti rinnovabili dal 40 per cento proposto nel pacchetto Fit for 55 al 45 per cento, poi risultato in un incremento al 42,5 per cento accompagnato da misure di accelerazione delle procedure amministrative nella direttiva REDIII²⁸. Analogamente, RePowerEU suggeriva un innalzamento dell'obiettivo di efficienza energetica dal 9 al 13 per cento, risultato in un incremento dell'11,7 per cento²⁹. Aspetto particolarmente importante, gli strumenti comunitari sembrano avere un ruolo frenante rispetto alle ambizioni nazionali di incremento del parco infrastrutturale fossile per eliminare la dipendenza dalla Russia. Prima della crisi, la riforma del regolamento sulle reti transeuropee per l'energia (TEN-E) adottata nel 2022 aveva già escluso futuro sostegno a infrastrutture fossili³⁰, in linea con la decisione del 2019 della Banca europea per gli investimenti (Bei) di fermare finanziamenti a progetti fossili³¹. Se la UE ha deciso di dirottare verso RePowerEU parte del fondo di ripresa e resilienza di NextGenEU (tradotto in Italia nel PNRR), è stato tuttavia mantenuto il principio DNSH, con deroghe che sembrano di fatto escludere la possibilità di utilizzo dei fondi per infrastrutture gas non emergenziali³².

²⁷ Sito della Commissione europea: REPowerEU, https://commission.europa.eu/node/5661_it.

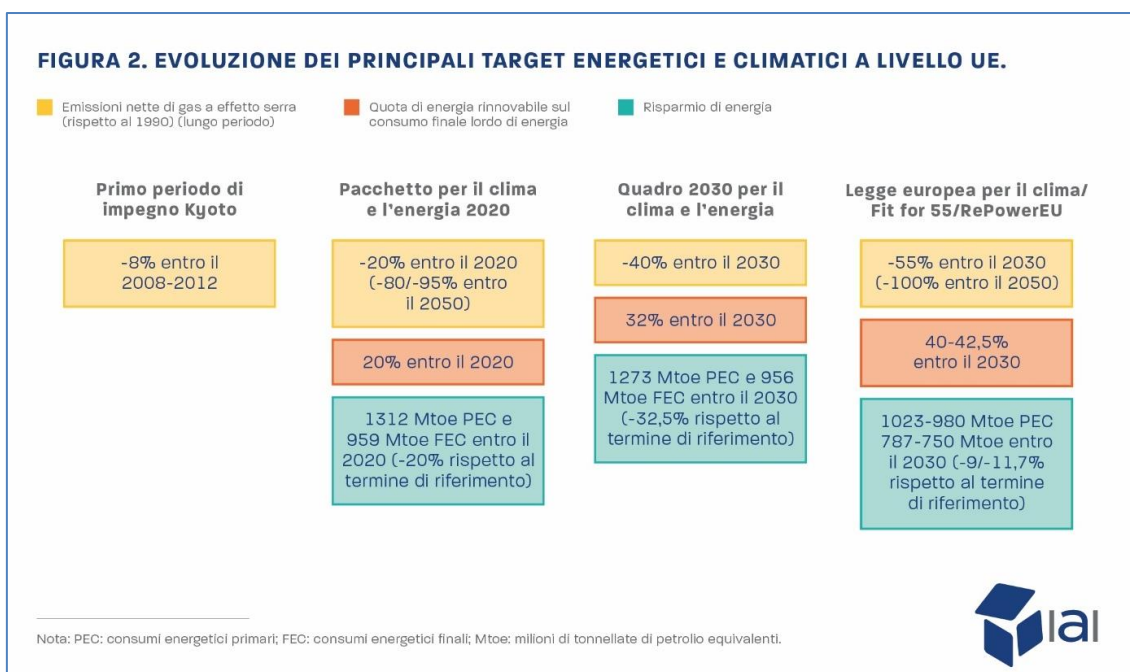
²⁸ Consiglio dell'Unione europea, REPowerEU: *il Consiglio approva norme relative a procedure autorizzative accelerate per le energie rinnovabili*, 19 dicembre 2022, <https://europa.eu/!wMmWRV>.

²⁹ Sito della Commissione europea: *Energy Efficiency Targets*, https://energy.ec.europa.eu/node/4680_en.

³⁰ Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento(UE) 2022/869 del 30 maggio 2022 sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee*, <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/869/oj/ita>.

³¹ Banca europea per gli investimenti, *La Banca dell'UE annuncia l'adozione di una nuova ambiziosa strategia sul clima e una nuova Politica di finanziamento nel settore energetico*, 14 novembre 2019, <https://www.eib.org/en/press/all/2019-313-eu-bank-launches-ambitious-new-climate-strategy-and-energy-lending-policy?lang=it>.

³² Solo le infrastrutture pronte entro il 2026 possono essere sostenute, a patto di dimostrare – con ampia discrezionalità da parte Commissione – la compatibilità con gli obiettivi climatici, la natura emergenziale e la mancanza di alternative. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione: Orientamenti sui piani per la ripresa e la resilienza nel contesto di REPowerEU*, GU C 214 del 31 maggio 2022, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52022XC0531\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52022XC0531(01)).



3. Condizioni di resilienza

Data la sostanziale resilienza dell'EGD – una resilienza non scontata, visti gli esiti di precedenti giunture critiche sulle politiche climatiche europee –, sembra utile identificare le possibili condizioni alla base di tale resilienza. Queste hanno un importante valore analitico, poiché la loro futura evoluzione può contribuire ad indicare future traiettorie nel *policymaking* climatico europeo. In particolare, tre condizioni contestuali – che riguardano idee, istituzioni e interessi – sembrano marcare divergenze dal passato, indicando possibili ragioni di resistenza dell'impegno climatico europeo.

Primo, le recenti crisi si sono sviluppate nel quadro di una mutazione della visione complessiva e della rappresentazione delle sfide rispetto al passato. Negli ultimi anni il tema climatico è stato fortemente securitizzato nel discorso pubblico europeo, ed elevato a “minaccia esistenziale” sia dalla Commissione che dal Consiglio. Il linguaggio dell'urgenza climatica è stato mutuato dai rapporti – sempre più allarmanti – dell'IPCC e divenuto quadro dominante in diverse istituzioni internazionali – non ultima l'Agenzia internazionale per l'energia, contraddistintasi negli ultimi anni per aver orientato più decisamente il proprio lavoro sul tema della decarbonizzazione dei sistemi energetici³³. Ha prevalso in secondo luogo, soprattutto da parte di una Commissione fortemente identificata con l'EGD, una narrazione tesa ad evidenziare gli aspetti sinergici fra ripresa economica, sicurezza energetica e azione climatica³⁴, in contrasto con passate crisi dove i decisori hanno operato in un contesto discorsivo teso a enfatizzare interrelazioni funzionali negative fra la riduzione delle

³³ International Energy Agency, *Net Zero by 2050. A Roadmap for the Global Energy Sector*, maggio 2021, <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.

³⁴ Sandra Eckert, “The European Green Deal and the EU’s Regulatory Power in Times of Crisis”, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 59, suppl. 1 (settembre 2021), p. 81-91, <https://doi.org/10.1111/jcms.13241>.

emissioni e obiettivi economici ed energetici³⁵. Proprio la Commissione ha interpretato la crisi come opportunità per avanzare la propria agenda. Spicca inoltre un cambiamento significativo rispetto alla comprensione del ruolo del gas nella transizione energetica. Per anni definito come combustibile di transizione, destinato ad un futuro relativamente espansivo grazie alla minore impronta carbonica e la flessibilità con cui assicura il bilanciamento a sistemi energetici maggiormente penetrati da fonti rinnovabili intermittenti, il gas si trova oggi in un contesto discorsivo più conflittuale rispetto all'agenda climatica³⁶. Scenari compatibili con 1,5C° hanno condotto ad un significativo ridimensionamento del ruolo di questa risorsa nei prossimi decenni, conducendo ad un vaglio maggiormente critico di piani di espansione infrastrutturale. Inoltre, si è registrata negli ultimi anni una crescente attenzione rispetto alle emissioni fuggitive di metano³⁷ – un gas serra estremamente potente nel breve periodo, spesso rilasciato inavvertitamente durante le operazioni lungo la filiera del gas – come dimostra la recente proposta della Commissione per il primo intervento normativo UE in materia³⁸ e il lancio del Global Methane Pledge durante la COP26 del 2021³⁹.

Secondo, l'attuale contesto politico-istituzionale risulta favorevole alla resilienza dell'EGD alle crisi. La presenza di un quadro climatico internazionale ambizioso determinato dall'accordo di Parigi, la sua trasposizione in obiettivi vincolanti e il crescente coordinamento interdipartimentale con una chiara superiorità gerarchica attribuita al portafoglio climatico costituiscono fattori istituzionali non presenti in precedenti crisi risultate nella depriorizzazione del tema climatico. Ad esempio, sia nella crisi economica del 2008-10 che nella prima crisi ucraina del 2014 non si è avvertito il vincolo di obiettivi di lungo termine – all'epoca puramente aspirazionali⁴⁰ –, mentre la permanenza di scarsa integrazione nei portafogli energia-clima (eccezion fatta per la nuova struttura a cluster introdotta dalla Commissione Juncker) non ha favorito l'elaborazione di risposte integrate. Rispetto al passato, gli accordi di Parigi e l'agenda 2030 sono serviti anche per l'impegno delle istituzioni finanziarie internazionali. L'impronta carbonica dei progetti è divenuta una variabile che definisce l'interesse degli investitori, mentre i prezzi delle tecnologie a basse e zero emissioni continuano a scendere e sono sempre più predilette dagli operatori finanziari.

Terzo, importanti interessi materiali hanno favorito la resilienza dell'EGD alle crisi. Nonostante l'insistente opposizione polacca e lo sfruttamento delle crisi per avanzare richieste di sospensione dell'ETS, la crisi con la Russia ha offerto un'opportunità di composizione nella storica linea di faglia intracomunitaria fra est e ovest riguardo la politica climatica europea. La prospettiva di una sostenuta volatilità nei prezzi di carbone e gas, unita ad una sempre maggiore identificazione di rinnovabili ed efficienza come misure di sicurezza energetica, possono spostare equilibri anche nei paesi più restii a politiche ambiziose in

³⁵ Jakob Skovgaard, "EU Climate Policy after the Crisis", in *Environmental Politics*, vol. 23, n. 1 (2014), p. 1-17, DOI 10.1080/09644016.2013.818304.

³⁶ John Szabo, "Natural Gas' Changing Discourse in European Decarbonisation", in Matúš Mišík e Nada Kujundžić (a cura di), *Energy Humanities. Current State and Future Directions*, Cham, Springer, 2021, p. 67-88, DOI 10.1007/978-3-030-57480-2_5.

³⁷ Cem Gürsan e Vincent de Gooyert, "The Systemic Impact of a Transition Fuel: Does Natural Gas Help or Hinder the Energy Transition?", in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 138 (marzo 2021), art. 110552, <https://doi.org/10.1016/j.rser.2020.110552>.

³⁸ Commissione europea, *Proposta di Regolamento sulla riduzione delle emissioni di metano nel settore dell'energia* (COM/2021/805), 15 dicembre 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52021PC0805>.

³⁹ Si veda il sito della Global Methane Pledge: <https://www.globalmethanepledge.org>.

⁴⁰ Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles (29-30 ottobre 2009)*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/DOC_09_5.

materia climatica⁴¹. In secondo luogo, la crisi ha mostrato una sostanziale resilienza infrastrutturale dell'Europa, che nonostante la forte oscillazione dei prezzi ha scongiurato interruzioni nelle forniture. Questo è stato possibile in gran parte grazie alle infrastrutture esistenti, e in una situazione di forte stress dovuta alla debolezza dei comparti nucleare e idroelettrico in Europa. Tale considerazione può avere invitato alla cautela rispetto ad un sostegno europeo a piani di significativa espansione della capacità di importazione, suggerendo che più che l'adeguamento infrastrutturale conterà, nei prossimi anni, l'ordinata gestione di eventuali squilibri fra domanda e offerta nei mercati globali.

4. I rischi emergenti

Per l'EGD si apre ora una fase delicata. In primo luogo, perché permangono faglie aperte nel contesto di Fit for 55 che la presidenza spagnola prima e quella belga poi dovranno cercare di comporre prima delle elezioni europee nel giugno 2024 – pena lo slittamento di alcune politiche cruciali per raggiungere gli obiettivi di decarbonizzazione di questo decennio. Se la maggior parte degli elementi di Fit for 55 è stata approvata (non sempre in maniera consensuale) o è in dirittura d'arrivo, misure come la riforma del gas e dell'idrogeno, la direttiva sulla tassazione energetica o la riforma del mercato elettrico⁴² sono invece in ritardo o incontrano forti resistenze. Molti paesi temono per esempio i possibili effetti inflattivi del combinato disposto della direttiva sulla tassazione energetica e della riforma dell'ETS sui prezzi dei combustibili fossili, motivo per cui le complicate negoziazioni andranno avanti con ogni probabilità fino alla presidenza belga⁴³. In prospettiva, tuttavia, i maggiori rischi di stallo riguarderanno più l'implementazione che la legislazione. Grande attenzione sarà perciò dedicata all'attuazione delle tante misure approvate dalla nascita del Green Deal e, con ogni probabilità, ad attutire gli impatti sociali che, se mal gestita, la transizione porterà con sé.

Inoltre, nei prossimi mesi si prevedono anche novità rispetto alla governance della politica energetica e climatica: gli Stati membri sono chiamati ad aggiornare i piani nazionali per l'energia e il clima (NECP) inizialmente redatti nel 2019⁴⁴, e che dovranno ora integrare gli obiettivi e strumenti istituiti negli ultimi anni. Il prossimo esecutivo UE dovrà infine occuparsi dei target intermedi al 2040 previsti dalla legge europea sul clima, sui quali la Commissione ha lanciato una consultazione pubblica. Secondo un rapporto del Comitato scientifico europeo sui cambiamenti climatici istituito nell'ambito della legge europea sul clima⁴⁵, entro il 2040 l'UE dovrà ridurre le proprie emissioni del 90-95 per cento rispetto ai

⁴¹ Ingmar von Homeyer, Sebastian Oberthür e Andrew J. Jordan, “EU Climate and Energy Governance in Times of Crisis: Towards a New Agenda”, in *Journal of European Public Policy*, vol. 28, n. 7 (2021), p. 959-979, <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1918221>.

⁴² Il 19 giugno 2023 il Consiglio Energia non è riuscito a trovare un accordo, divergendo nettamente sia sul tetto dei ricavi intramarginali che sui cosiddetti CfD e su come ridistribuire i ricavi di questo meccanismo.

⁴³ Jonathan Packroff e Nikolaus J. Kurmayer, “Energy Taxation Directive: Europe’s Key Climate Law Stuck in a Quagmire”, in *Euractiv*, 20 maggio 2023, <https://www.euractiv.com/?p=1923909>.

⁴⁴ La procedura è stata istituita dal Regolamento (UE) 2018/1999 dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1999/oj/ita>.

⁴⁵ Annita Elissaiou, “Scientific Advisers Urge EU to Cut Emissions 90-95% by 2040”, in *Euractiv*, 15 giugno 2023, <https://www.euractiv.com/?p=1939274>.

livelli del 1990, il che richiede una meticolosa pianificazione a livello europeo, nazionale e locale.

In questo contesto, si identificano diversi possibili rischi che, incidendo sulle idee, sulle istituzioni e sugli interessi nazionali relativi all'azione climatica, possono influire sulle linee di faglia esistenti o rivelarne di nuove. Dalla mitigazione di tali rischi dipenderà in gran parte il futuro dell'azione climatica europea. Nel seguito, identifichiamo quelli più rilevanti per l'attorialità esterna della UE.

Politizzazione del tema climatico. Il tema climatico appare soggetto a una crescente politicizzazione – generalmente associata a maggiori difficoltà nell'esercizio di una leadership climatica globale. Sin dall'inizio, la politica climatica è stata trattata in Europa come questione principalmente tecnica. Negli ultimi anni, tuttavia, sono emersi segnali di crescente politicizzazione rispetto al clima. Divisioni precedentemente articolate intorno a interessi strutturali degli stati – la cui composizione è risultata possibile in prospettiva transnazionale anche grazie a un limitato investimento ideologico sul tema da parte dei maggiori partiti – sembrano manifestarsi sempre più frequentemente e intensamente nei dibattiti politici nazionali. Ad esempio, i leader di Francia e Belgio hanno recentemente suggerito la necessità di una “pausa regolatoria” per ragioni economiche, rigettata dal vice presidente esecutivo responsabile per l'EGD, Frans Timmermans⁴⁶. Nei Paesi Bassi si è affermato un vasto movimento di protesta del settore agricolo contro la riduzione del 50 per cento entro il 2030 di emissioni inquinanti come l'ossido di azoto e l'ammoniaca⁴⁷, con la costituzione di un nuovo soggetto politico che appare in grado di sottrarre consensi ai partiti tradizionali⁴⁸; in Germania, il bando delle caldaie a gas previsto per il 2024 ha scatenato forti reazioni da parte di gruppi d'interesse e Länder e ha creato un profondo malessere all'interno della stessa coalizione di maggioranza, rendendo probabili ulteriori rinvii – mentre il partito di estrema destra AfD, in forte ascesa nei sondaggi, ha impostato la sua campagna attaccando l'EGD⁴⁹. L'accumulazione di spazi di contestazione politica appare particolarmente significativa non solo per il posizionamento dei partiti di destra⁵⁰, ma soprattutto per le apprensioni dell'area popolare e liberale – la prima preoccupata di alienare la base rurale, la seconda più inquieta rispetto all'inevitabile crescita dell'interventismo economico degli stati richiesto dagli obiettivi climatici.

Tale dinamica suggerisce che l'agenda climatica otterrà un'attenzione senza precedenti nelle prossime elezioni europee e nazionali. Uno spostamento a destra dell'asse del Parlamento europeo, determinato da un indebolimento dei verdi e delle componenti più progressiste dei liberali potrebbe avere un impatto sugli sviluppi delle politiche climatiche UE. Appare tuttavia prematuro ipotizzare un vero e proprio riflusso. Primo, l'attore chiave nel mantenimento della politica climatica entro i binari dell'EGD rimane la Commissione europea. Secondo, l'Europa rimane caratterizzata prevalentemente da sistemi elettorali che

⁴⁶ Théo Bourgerly-Gonse, “Green Deal: EU’s Timmermans Rules out ‘Break’ in the Green Transition”, in *Euractiv*, 4 giugno 2023, <https://www.euractiv.com/?p=1933400>.

⁴⁷ Francesca Polizzi, “Gli agricoltori olandesi agitano i forconi contro il piano per la transizione”, in *Domani*, 7 luglio 2022.

⁴⁸ Nicolas Camut, “Dutch Pro-Farmers Party Wins Big in Provincial Elections”, in *Politico EU*, 16 marzo 2023. <https://www.politico.eu/?p=2780961>.

⁴⁹ Nikolaus J. Kurmayer, “Opposition Set to Defeat Germany’s Proposed 2024 Boiler Ban”, in *Euractiv*, 12 maggio 2023, <https://www.euractiv.com/?p=1922574>.

⁵⁰ Matthew Lockwood, “Right-Wing Populism and the Climate Change Agenda: Exploring the Linkages”, in *Environmental Politics*, vol. 27, n. 4 (2018), p. 712-732, DOI 10.1080/09644016.2018.1458411.

privilegiano logiche coalizionali e un approccio concertativo ai rapporti fra istituzioni pubbliche e attori economici. Tale contesto risulta poco favorevole a brusche inversioni di rotta⁵¹. In questo senso, appare difficile ipotizzare che manifestazioni di “malessere” di alcune forze politiche centriste – finora espresse su dossier specifici spesso non direttamente collegati con la componente clima-energia dell’EGD⁵² – possano tradursi in un’aperta opposizione all’iniziativa-chiave della “propria” Commissione, mentre è possibile che si indirizzino verso la richiesta di una revisione della pianificazione finanziaria e della tempistica della transizione. Terzo, è possibile che proprio (alcuni) partiti nazional-conservatori o di estrema destra in ascesa, prendendo atto di importanti vincoli esterni, decidano di ridurre il proprio investimento ideologico nel tema climatico, optando pragmaticamente per una de-prioritizzazione di questo dossier nel discorso pubblico e per una riprioritizzazione di temi identitari più tradizionali (es. migrazioni e sicurezza). Tuttavia, nonostante tali condizioni mitiganti, l’eventualità di una crescente polarizzazione sul tema climatico rimane un rischio per la fase di implementazione delle misure dell’EGD nei contesti nazionali.

Funzionamento istituzionale e processi di decision-making. I processi di definizione della legislazione europea sono stati oggetto, nel caso dell’EGD, di alcune anomalie procedurali che hanno provocato ritardi sull’approvazione delle norme, che – qualora fossero cronicizzati – rischiano di compromettere l’affidabilità europea come attore climatico internazionale. In primo luogo, diverse norme sono state oggetto di ricorsi presso la Corte di Giustizia europea, in particolare da parte della Polonia. Oltre a votare sistematicamente contro buona parte delle iniziative climatiche, Varsavia ha portato l’intero pacchetto Fit for 55 all’attenzione della Corte sulla base dell’intromissione del pacchetto nelle scelte nazionali sul mix energetico – materia di esclusiva competenza nazionale ex Art. 194.2 TFEU che richiederebbe, secondo il ricorso polacco, il ricorso all’unanimità, contrariamente alla materia ambientale oggetto di procedura legislativa ordinaria ex Art. 192 TFEU. Sebbene un simile ricorso sia stato già presentato e rigettato dalla Corte nel 2016 e sia da interpretarsi come meramente performativo, tale approccio potrebbe essere usato anche in futuro come strategia ostruzionista. La Polonia continua infatti a procedere secondo simili modalità anche rispetto agli ultimi sviluppi dell’EGD, come nel caso del provvedimento sul divieto di vendita per le nuove auto a benzina e diesel nell’UE dal 2035⁵³. Un secondo elemento di discontinuità rispetto al tradizionale procedimento di *decision-making* riguarda la recente inclinazione da parte di importanti stati membri – registrata due volte a distanza di pochi mesi – a ritirare il proprio consenso sui testi a negoziati conclusi. Questo è avvenuto finora nel caso della direttiva sulle energie rinnovabili (REDIII), bloccata a trilogato concluso dalla Francia per ottenere concessioni sull’utilizzo dell’energia nucleare nella produzione di idrogeno e derivati classificati come combustibili rinnovabili. Il rinvio di un accordo sulla REDIII ha avuto peraltro anche un impatto sul voto del regolamento ReFuelEU Aviation⁵⁴. L’episodio era stato preceduto dalla riapertura dell’accordo sul regolamento sugli standard emissivi nel trasporto leggero. Italia e Germania hanno imposto uno stop a trilogato concluso nel tentativo

⁵¹ Jared J. Finnegan, “Institutions, Climate Change, and the Foundations of Long-Term Policymaking”, in *Comparative Political Studies*, vol. 55, n. 7 (giugno 2022), p. 1198-1235, DOI 10.1177/001041402111047416.

⁵² È il caso, ad esempio, dell’inaspettata opposizione del PPE nelle votazioni – in sede di commissione parlamentare – sul Regolamento sul ripristino della natura. Frédéric Simon et al., “The EPP’s Nature Restoration Gambit”, in *Euractiv*, 14 giugno 2023, <https://www.euractiv.com/?p=1938280>.

⁵³ Aleksandra Krzysztozek, “Poland to Challenge Fit for 55 over Combustion Engine Law”, in *Euractiv*, 14 giugno 2023, <https://www.euractiv.com/?p=1938546>.

⁵⁴ Parlamento europeo, *Legislative Train Schedule: ReFuelEU Aviation - Sustainable Aviation Fuels*, aggiornato al 20 agosto 2023, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-fit-for-55/file-refueleu-aviation>.

di far rientrare elettrocarburi e biocarburanti nella normativa. Il consolidamento di tale prassi rischia di imporre rallentamenti attraverso eventuali ritorni dei dossier in Parlamento.

Decarbonizzazione e relazioni col vicinato. L'accelerazione del processo di decarbonizzazione in Europa impone un profondo ripensamento nei rapporti col vicinato, senza il quale nuovi spazi di contestazione all'EGD rischiano di emergere subito fuori dai confini dell'UE. L'Europa è circondata da esportatori di combustibili fossili. La transizione energetica renderà tuttavia questo legame sempre più tenue⁵⁵, aprendo opportunità e rischi. Da un lato, l'interdipendenza fossile con diversi vicini non è andata a beneficio delle ambizioni europee di accrescere influenza ed espandere spazi normativi integrati. Al contrario, diversi petrostati nel vicinato hanno finito con l'allontanarsi ulteriormente, mentre proprio la dipendenza da fonti fossili ha aperto per l'UE ampi spazi di contestazione interna e posto limiti strutturali all'azione esterna. Dall'altro, tuttavia, la prospettiva a termine di un progressivo divorzio energetico dal vicinato implica, se non adeguatamente gestito, rischi per la stabilità regionale – visto il forte grado di dipendenza dalle materie prime dei petrostati ai confini dell'UE. Ciò è vero soprattutto nel caso dell'area mediterranea e sub-sahariana, dove il rilancio di partnership euro-africane sul gas naturale – conseguenza del divorzio energetico con la Russia – continua ad avere contorni e contenuti da definire. L'attuale dibattito sembra focalizzarsi sulla preservazione delle attuali partnership energetiche nella prospettiva di un futuro accesso all'idrogeno verde (generato per elettrolisi con elettricità rinnovabile). Il piano RePowerEU punta all'importazione di 10 Mt di idrogeno entro il 2030, sfruttando i bassi costi di generazione da rinnovabili in contesti come quello nordafricano. Tale prospettiva appare tuttavia soffrire di una limitata considerazione delle necessità di investimento a monte e a valle della filiera e bisogni locali. Ad esempio, il progetto di interconnessione SouthH2Corridor, promosso attivamente anche dall'Italia e candidato ad entrare nella lista dei progetti di interesse comune del 2023, implica la necessità di dedicare 125 TWh⁵⁶ di elettricità rinnovabile dall'Africa nordoccidentale alla produzione di idrogeno, in un contesto in cui i progetti rinnovabili locali fino al 2030 (di cui ben pochi promossi da attori europei) coprono appena il 4 per cento di tali necessità⁵⁷. Con una domanda di elettricità in rapida espansione, è nell'interesse dei partner mediterranei dedicare elettricità rinnovabile per andare incontro alla domanda locale, ed eventualmente utilizzare vantaggi comparati nella produzione futura di idrogeno verde nel posizionamento su settori più a valle – come la produzione di elettrocarburi, ammoniaca o fertilizzanti decarbonizzati, o “ferro verde” (H-DRI per la produzione di acciaio decarbonizzato) – a cui sembrano puntare, ad esempio, le strategie di diversificazione dei petrostati del Golfo Persico. Tali soluzioni di diffusione (non delocalizzazione) delle filiere industriali energivore richiedono tuttavia i) sostanziali investimenti, complicati nel contesto nordafricano da prospettive politiche piuttosto instabili, e ii) una visione regionale ed europea integrata – inclusiva di un cronoprogramma che consideri le diacronie della transizione – che appare ancora assente o in fase ancora embrionale⁵⁸.

⁵⁵ Commissione europea, *Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutrale* (COM/2018/773), 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52018DC0773>.

⁵⁶ Necessari per la generazione di 2,5 Mt di idrogeno esportabili dal Nord Africa secondo il piano SouthH2Corridor. Si veda il sito del piano: <https://www.south2corridor.net>.

⁵⁷ Dati del Global Energy Monitor: <https://globalenergymonitor.org>.

⁵⁸ “Med 9: Mediterraneo strategico per sicurezza e transizione”, in *Ansa*, 19 maggio 2023, https://www.ansa.it/canale_ambiente/notizie/focus_energia/2023/05/19/med-9-mediterraneo-strategico-per-sicurezza-e-transizione_fb5b00aa-d688-491e-902c-8aa2a2f42d22.html.

Politica industriale e competizione geo-economica. La crescente geopoliticizzazione delle catene del valore – emersa nel corso della pandemia e del conflitto russo-ucraino, in un contesto di tensione geopolitica fra Cina e Stati Uniti – sta determinando un appetito per politiche industriali “verdi”, sempre più inquadrato in termini strategici. Tale contesto esalta la centralità di aree di *policy* rispetto alle quali l’Europa dispone di strumenti comparativamente più fragili o in stato ancora embrionale, aprendo per l’UE nuovi potenziali spazi di contestazione interni ed esterni. Per molti anni il perseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione in Europa è rimasto relativamente scollegato da una riflessione sulla dimensione industriale della transizione. Tale approccio è stato compromesso negli ultimi anni da tre principali fattori. Primo, nonostante la Cina abbia contribuito all’abbassamento dei costi di tecnologie non emissive, l’aggressiva politica industriale cinese ha determinato una forte concentrazione delle filiere verdi nel paese asiatico⁵⁹, nonché un’evoluzione della Cina da fornitore di prodotti a basso valore aggiunto a leader tecnologico lungo l’intera catena del valore di molte tecnologie per la decarbonizzazione. In questo contesto, appare difficile per l’Europa basare ambizioni di leadership tecnologica su interventi meramente regolatori, con rischi per prodotti e tecnologie chiave per il tessuto industriale europeo. Secondo, la reazione statunitense all’espansione cinese in settori strategici ha assunto contorni particolarmente protezionisti, mettendo in crescente difficoltà il sistema commerciale multilaterale. L’Inflation Reduction Act (IRA) adottato dagli Stati Uniti nel 2022⁶⁰ ha infatti introdotto schemi di sussidi a produzione e consumo condizionati a vincoli di contenuto locale incompatibili con il GATT⁶¹ – nonché di difficile impugnazione visto il persistente ostruzionismo USA nei meccanismi di soluzione delle dispute in sede OMC⁶². Terzo, la crescente tensione geopolitica apre a un ventaglio di nuovi rischi per le ambizioni europee di leadership nella transizione. L’Europa rimane particolarmente esposta a eventuali escalation nella competizione geoeconomica sino-americana e a una forte competizione per l’esportazione di modelli di governance in paesi terzi – molti dei quali adottano un approccio di *hedging* tra fornitori di governance esterna⁶³.

In questo quadro, emerge per l’Europa un complesso *trade-off* fra decarbonizzazione, autonomia strategica nelle filiere “verdi” e disciplina fiscale. Una riarticolazione della decarbonizzazione intorno a filiere domestiche – come auspicato nella proposta di una normativa sull’industria a zero emissioni nette della Commissione⁶⁴ in risposta all’IRA e più in generale dalla strategia europea per la sicurezza economica⁶⁵ in risposta ai quasi-monopoli cinesi – comporterebbe un aumento di costi e tempi della transizione difficilmente

⁵⁹ International Energy Agency, *Securing Clean Energy Technology Supply Chains*, luglio 2022, <https://www.iea.org/reports/securing-clean-energy-technology-supply-chains>.

⁶⁰ Congresso USA, *H.R.5376 - Inflation Reduction Act of 2022*, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/text>.

⁶¹ David Kleimann et al., “How Europe Should Answer the US Inflation Reduction Act”, in *Bruegel Policy Briefs*, n. 4/23 (febbraio 2023), <https://www.bruegel.org/node/8764>.

⁶² Jana Titievskaia, “International Trade Dispute Settlement. WTO Appellate Body Crisis and the Multiparty Interim Appeal Arrangement”, in *EPRS Briefings*, aprile 2021, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)690521](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)690521).

⁶³ Marco Giuli, “Geopolitics of the Energy Transition”, in Muhammad Asif (a cura di), *Handbook of Energy Transitions*, Boca Raton, CRC Press, 2023, p. 41-61, DOI 10.1201/9781003315353-4.

⁶⁴ Commissione europea, *Proposta di Regolamento che istituisce un quadro di misure per rafforzare l’ecosistema europeo di produzione di prodotti delle tecnologie a zero emissioni nette (normativa sull’industria a zero emissioni nette)* (COM/2023/161), 16 marzo 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=celex:52023PC0161>.

⁶⁵ Commissione europea, *Un approccio UE per rafforzare la sicurezza economica*, 20 giugno 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_3358.

affrontabili senza un significativo intervento pubblico⁶⁶. Tale trilemma apre a nuove aree di contestazione sia nel contesto della riforma del patto di stabilità sia nel dibattito sulla creazione di strumenti comuni di finanziamento. La normativa sull'industria a zero emissioni nette e la piattaforma per le tecnologie strategiche (STEP)⁶⁷ volta a contribuire con risorse comunitarie agli obiettivi della normativa proposti nel 2023 puntano principalmente alla rimozione di barriere amministrative ed evidenziano l'affaticamento della costruzione comunitaria rispetto all'erogazione di nuovi strumenti di sostegno finanziario. Si rivela in questo approccio una tradizionale linea di faglia nord-sud – con i paesi nordici intenzionati a perseguire schemi di sussidio nazionale a tutela della propria competitività, sfruttando allentamenti nella disciplina degli aiuti di stato sulla base del quadro temporaneo di crisi introdotto in risposta al Covid⁶⁸, e paesi con ridotti margini di manovra fiscale, che rischiano di rimanere alla periferia delle opportunità industriali offerte dal processo di transizione climatica.

Volatilità nei mercati delle materie prime. Un importante possibile ostacolo all'implementazione dell'EGD è costituito dall'insorta volatilità dei prezzi delle materie prime. Una prospettiva di alti prezzi del gas per anni a venire – come quella che si era affermata in occasione della crisi energetica del 2022 – accompagnata da un quadro normativo che rendesse non appetibile un ritorno del carbone – avrebbe probabilmente incentivato una transizione verso tecnologie meno emmissive soprattutto nei consumi finali, ad esempio nell'estremamente contestato comparto residenziale. La recente normalizzazione del mercato del gas naturale, accompagnata dalla prospettiva di nuova capacità di liquefazione ed esportazione dal 2025, rischia di aumentare i costi relativi del sostegno alla decarbonizzazione nei comparti interessati – o in assenza di tale sostegno, può favorire un consolidamento dello status quo. Questo appare un fattore di complicazione soprattutto per la decarbonizzazione in paesi particolarmente dipendenti da questa risorsa, come l'Italia, i Paesi Bassi o l'Irlanda.

Altre dinamiche sui mercati possono inoltre influire sui costi fissi delle tecnologie per la decarbonizzazione. Primo, la prospettiva di disallineamenti fra la crescente domanda di materie prime necessarie alla transizione energetica e un'offerta che necessita di tempi significativi per l'aggiustamento suggerisce volatilità anche in questo settore, con conseguenti aumenti nei costi fissi delle tecnologie pulite (da aggiungersi agli eventuali costi di rilocalizzazione delle filiere) e corrispondente erosione dei margini di profitto. Secondo, gli operatori guardano con preoccupazione anche alla prospettiva di aumento dei tassi di interesse, che porterebbe a un aumento del costo del capitale in una fase che richiede una forte accelerazione degli investimenti nella transizione. Tale tensione può portare a incrementare la domanda di sostegno pubblico, contribuendo ad accrescere spazi di contestazione intra-UE sul ruolo delle politiche fiscali e monetarie come fattore abilitante o ostacolante la decarbonizzazione.

⁶⁶ Jean Pisani-Ferry, “Europe’s Climate Quandary”, in *Project Syndicate*, 1 giugno 2023, <https://prosyn.org/9OO97ML>.

⁶⁷ Commissione europea, *Bilancio dell'UE: la Commissione propone una piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) a sostegno della leadership europea nelle tecnologie critiche*, 20 giugno 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_3364.

⁶⁸ Commissione europea, *Aiuti di Stato: la Commissione adotta un quadro temporaneo di crisi e transizione per sostenere ulteriormente la transizione verso un'economia a zero emissioni nette*, 9 marzo 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_1563.

Dualismo nord-sud. Fra le misure adottate, il CBAM è forse il più controverso. L’iniziativa UE ha aperto fronti di tensione con economie emergenti e paesi in via di sviluppo. L’ipotesi di una futura estensione del CBAM alla totalità dell’import UE appare particolarmente penalizzante sia per economie emergenti come Russia e Sudafrica, India e Cina; sia per paesi del vicinato come Algeria, Turchia e Ucraina; sia per i paesi in via di sviluppo nell’Africa sub-sahariana o nel sud-est asiatico⁶⁹. Soprattutto per le economie meno avanzate, l’adattamento appare particolarmente difficile a causa di popolazioni in espansione, mancanza di risorse finanziarie e amministrative per l’adattamento alla normativa, e i lunghi tempi richiesti dalla decarbonizzazione industriale. Non è dunque sorprendente come le prime tensioni si stiano già trasferendo – almeno per il momento – a livello di OMC. La Cina ha chiesto all’UE di giustificare il CBAM presso la OMC, suggerendo che potrebbe iniziare un’azione presso la corte di Ginevra⁷⁰. Segnali di possibili ricorsi sono giunti anche dall’India, grande esportatore di acciaio, ferro e alluminio⁷¹. Per il momento la reazione globale sembra puntare a esenzioni *ad hoc* – tuttavia improbabili vista la collisione che determinerebbero con le regole multilaterali.

Tale possibile tensione si innesta in un contesto particolarmente complesso nei rapporti dell’UE con il Sud globale. Quest’ultimo è stato fortemente impattato dall’approccio UE alla crisi energetica, che ha finito col re-indirizzare a colpi di prezzi significative quantità di GNL dagli importatori a basso reddito verso l’Europa⁷². Parallelamente, l’UE sta cercando di riconnettersi a diversi attori nel Sud globale – sia per riguadagnare influenza in un contesto di crescente presenza di rivali strategici come Cina e Russia nel Sud globale ed *hedging* geo-economico delle élite dei paesi in via di sviluppo nei confronti delle maggiori potenze, sia per diversificare gli approvvigionamenti di gas e l’accesso alle materie prime per la transizione, con una mobilitazione di strumenti commerciali non sempre percepiti come favorevoli da paesi in via di sviluppo interessati a sviluppare filiere verdi in loco. Una fondamentale divergenza riguarda la propensione della UE a condizionare gli accordi all’eliminazione di restrizioni all’export di materie prime, utilizzate dagli esportatori per stimolare lo sviluppo nei livelli intermedi – a più alto valore aggiunto – delle filiere. Ulteriore elemento di forte tensione tra paesi del Nord e Sud globale riguarda la mancata erogazione da parte dei primi dei flussi di finanza climatica promessi e la generale resistenza a definire meccanismi di finanziamento adeguati a consentire la mitigazione, l’adattamento e la gestione degli effetti irreversibili del cambiamento climatico nei paesi in via di sviluppo. La questione, che riguarda la giustizia climatica, è fondamentale per ripristinare la fiducia necessaria tra diversi blocchi di paesi e avanzare sui fronti aperti della politica climatica⁷³.

A rendere più complessa la ricerca di un equilibrio fra obiettivi di decarbonizzazione, commerciali, industriali e di cooperazione allo sviluppo è la crescente sfiducia nella capacità

⁶⁹ Laima Eicke et al., “Pulling up the Carbon Ladder? Decarbonization, Dependence, and Third-Country Risks from the European Carbon Border Adjustment Mechanism”, in *Energy Research & Social Science*, vol. 80 (ottobre 2021), art. 102240, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102240>.

⁷⁰ Finbarr Bermingham, “China Asks EU to Justify Upcoming Carbon Tax at World Trade Organization”, in *South China Morning Post*, 16 marzo 2023, <https://www.scmp.com/news/china/article/3213676/china-asks-eu-justify-upcoming-carbon-tax-world-trade-organization>.

⁷¹ “India Plans to Challenge EU Carbon Tax at WTO”, in *Euractiv*, 17 maggio 2023, <https://www.euractiv.com/?p=1924806>.

⁷² Emily Holland e Marco Giuli, “The Urgent Case for Energy Austerity”, in *War on the Rocks*, 24 marzo 2022, <https://warontherocks.com/?p=26649>.

⁷³ I paesi del Sud del mondo sono generalmente i più colpiti dagli effetti del cambiamento climatico che non hanno contribuito a creare.

delle istituzioni multilaterali di smorzare le tensioni commerciali associate alla transizione. Proprio tali istituzioni potrebbero offrire un'importante piattaforma che assicuri che le politiche climatiche non degenerino in forme protezioniste. Tuttavia, sembra esserci scarso interesse al loro rilancio e a un loro eventuale adattamento ai nuovi imperativi climatici da parte degli Stati Uniti, tanto da parte repubblicana che democratica. Nel quadro di una tendenza all'unilateralismo commerciale, ad approcci divergenti e alla delegittimazione dei luoghi di composizione delle controversie, occorre prestare maggiore attenzione a come le iniziative europee vengono percepite in rapporto a quelle delle altre economie avanzate. I paesi in via di sviluppo più dipendenti dal commercio mondiale appaiono meno ostili alle iniziative di politica industriale USA come l'IRA che alle misure europee come il CBAM. Tralasciando gli aspetti più mercantili della misura, l'IRA mostra un potenziale di fornitura di beni pubblici globali nella forma di un'accelerazione tecnologica capace di ridurre i costi di dispiegamento di tecnologie pulite anche fra i paesi in via di sviluppo – in modo non dissimile da come i sussidi dell'*Energiewende* tedesca hanno contribuito alla riduzione dei costi di solare ed eolico per il resto del mondo – sebbene in una forma tale da sancire l'egemonia tecnologica statunitense e da relegare economie emergenti e in via di sviluppo a un ruolo di utilizzatori finali di tecnologie verdi. Al contrario, il CBAM rischia di essere percepito nel Sud globale come uno strumento i cui aspetti penalizzanti non sono bilanciati da benefici diffusi⁷⁴.

5. L'Italia nell'EGD: criticità e prospettive

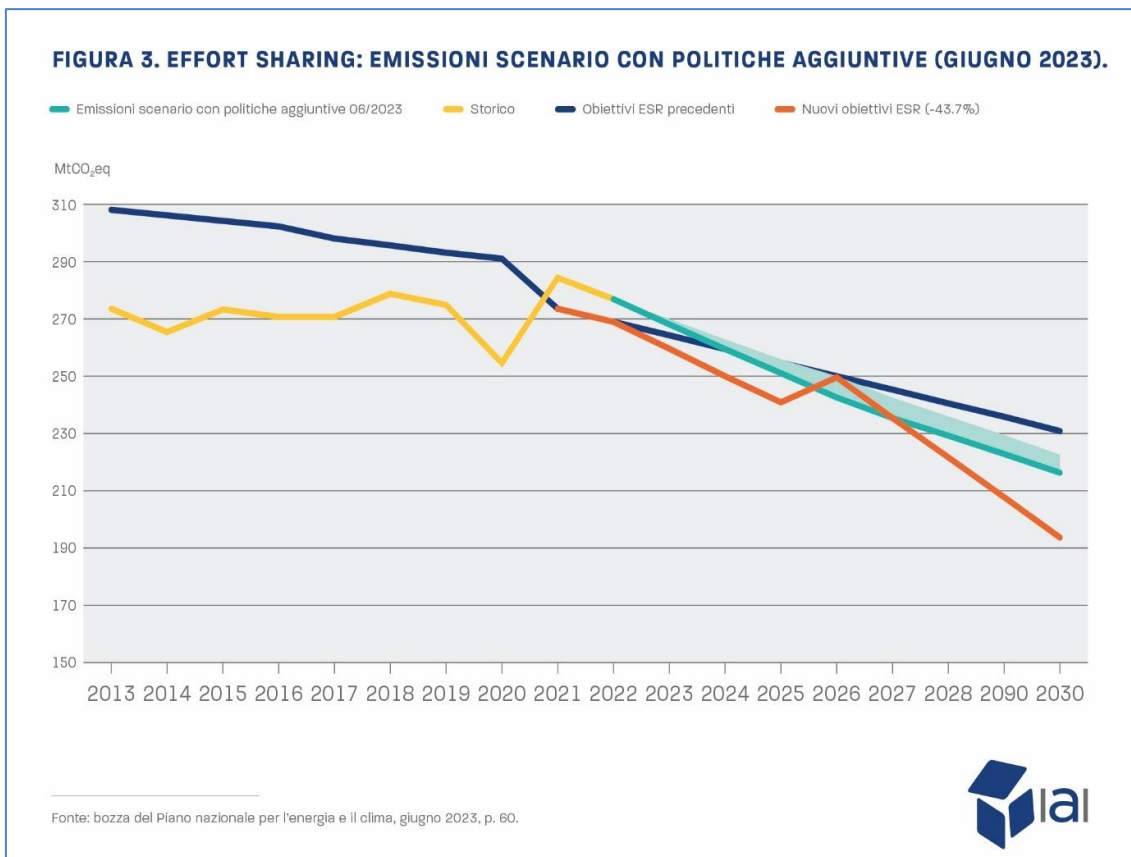
La recente bozza del Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC)⁷⁵ presentata dall'Italia alla Commissione europea in aggiornamento al precedente documento del 2019 testimonia l'ampiezza delle sfide per il paese nel raggiungimento degli obiettivi al 2030. In particolare, si nota un significativo disallineamento fra l'attuale traiettoria delle emissioni dei settori non-ETS e gli obiettivi del nuovo Regolamento sull'Effort Sharing (ESR)⁷⁶. Tale disallineamento evidenzia la necessità di accelerare la transizione soprattutto nei settori del trasporto, residenziale e agricoltura. Per quanto riguarda invece i settori ETS (generazione di elettricità e industria), il PNIEC individua una traiettoria in linea con la riduzione del 62 per cento rispetto al 2005 prevista dalla nuova direttiva ETS. Nondimeno, tale obiettivo richiederà un aumento del 125 per cento nella capacità installata di generazione rinnovabile, nonché lo sviluppo di combustibili a bassa emissione (di origine biologica e non) per i settori di difficile abbattimento, con l'idrogeno verde a coprire il 42 per cento degli attuali consumi industriali di questo vettore (dal 3 per cento nel 2021). Per quanto riguarda il risparmio energetico, le attuali traiettorie di consumo italiane (circa 109 Mtoe di consumi finali al 2030) appaiono inoltre disallineate dagli obiettivi della nuova direttiva efficienza energetica EED

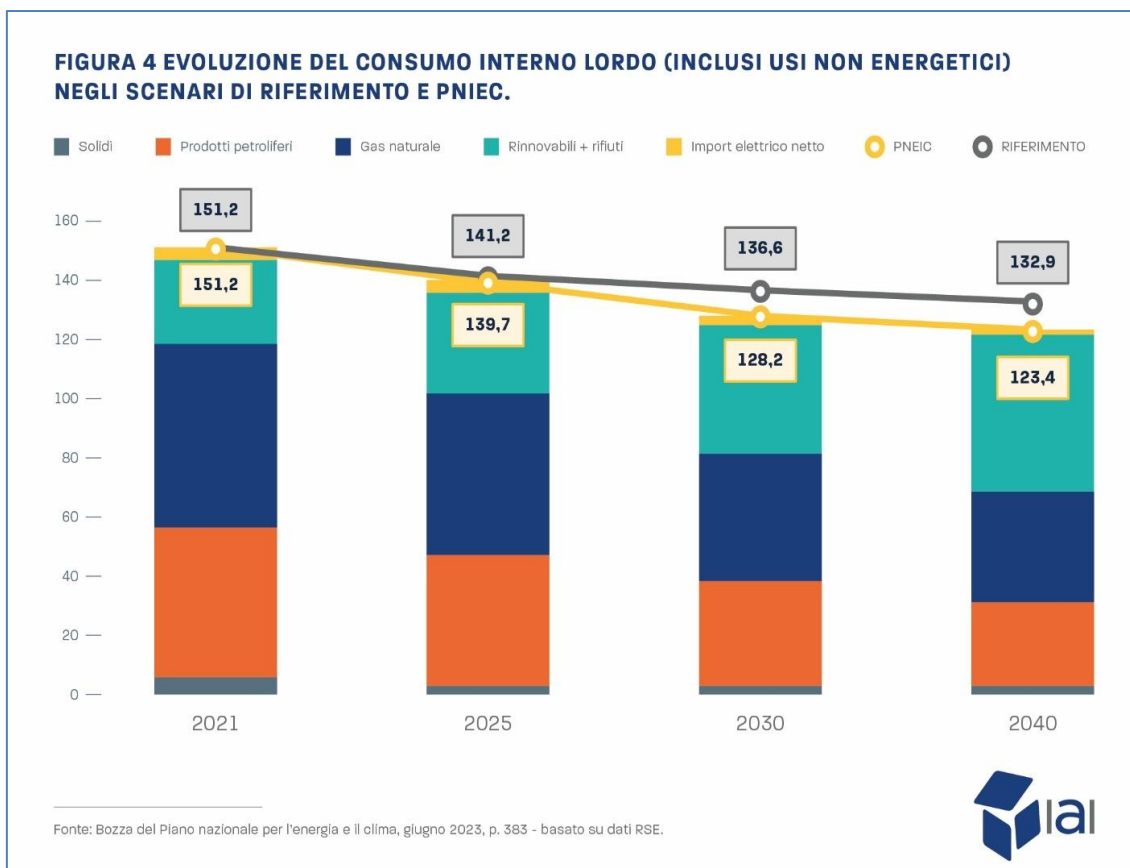
⁷⁴ Arvind Subramanian, "Anti-Neoliberalism as If the Poor Mattered", in *Project Syndicate*, 13 giugno 2023, <https://prosyn.org/Ah6Jvjf>.

⁷⁵ Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, *Piano nazionale integrato per l'energia e il clima*, giugno 2023, https://www.mase.gov.it/sites/default/files/PNIEC_2023.pdf.

⁷⁶ Il PNIEC fa riferimento a obiettivi indicativi desunti dal Regolamento (UE) 2023/857. Sul regolamento si veda: Consiglio dell'Unione europea, *Pacchetto "Pronti per il 55%"*: il Consiglio adotta regolamenti sulla condivisione degli sforzi e sul settore dell'uso del suolo e della silvicoltura, 28 marzo 2023, <https://europa.eu/!wWQGQp>.

(circa 92,1-94,5 Mtoe). Si rendono necessari in questo caso, secondo il piano italiano, non solo una massiccia opera di efficientamento del parco residenziale ma anche un certo livello di cambiamenti comportamentali.





A fronte di queste sfide, va considerata una serie di importanti fattori di criticità del caso italiano. Fra questi:

- *La polarizzazione politica.* Come altri stati membri, l'Italia sembra andare incontro ad una crescente polarizzazione politica sul tema della decarbonizzazione, nonostante una limitata centralità del tema climatico durante la campagna elettorale e una riaffermazione dell'impegno italiano per il raggiungimento degli obiettivi del pacchetto Fit for 55. Un certo livello di contrapposizione tra istanze diverse è fisiologico e dimostra come il cambiamento sia effettivamente in atto e come stia crescendo la consapevolezza delle decisioni politiche da adottare su temi quali il sistema produttivo, l'assetto geopolitico e il comportamento dei consumatori. Una polarizzazione che si traducesse in antagonismo radicale rispetto all'agenda climatica rischierebbe di ridurre le opportunità di influenza sulle prossime fasi dell'EGD, non consentendo di sfruttare appieno congiunture potenzialmente favorevoli alle priorità italiane: fra queste, l'avvicinamento al ruolo-guida dell'EGD da Frans Timmermans ad un vicepresidente, Maroš Šefčovič, storicamente attento alla dimensione distributiva delle politiche climatiche; e il rilancio di una discussione sulla politica industriale, emersa proprio come naturale conseguenza della combinazione fra ambizioni climatiche e complicazione del quadro geopolitico. Tali congiunture potrebbero risultare favorevoli all'affermazione di alcune priorità industriali italiane, come un approccio più inclusivo nell'ambito della legislazione implementativa dei target 2030 nei confronti dei biocarburanti, o priorità economiche come la connessione fra il dibattito sul quadro di governance dell'Unione economica e monetaria e l'implementazione dell'EGD. In questo quadro, potrebbero inoltre emergere aspettative riguardo a politiche di transizione più aperte al principio della neutralità tecnologica, per quanto sia evidente il rischio di orientare i finanziamenti verso tecnologie

già mature e la difficile compatibilità tra il concetto di neutralità e l'entità degli investimenti necessari, che esige chiare priorità.

- *Il ruolo del gas.* L'economia italiana è una delle economie europee maggiormente dipendenti dal gas naturale la cui combustione, oltre a provvedere al 44 per cento degli approvvigionamenti italiani di energia, rappresenta il singolo maggiore contributore alle emissioni del paese, con una quota del 46 per cento⁷⁷. Nel quadro della già discussa perdita di reputazione economica e geopolitica di questa risorsa, un'accresciuta consapevolezza sui rischi associati a tale dipendenza può incentivare ad una più rapida riduzione del suo impiego in diversi ambiti. Tuttavia, l'intensità gasifera dell'economia italiana, sostenuta dalla presenza di un vasto e capillare panorama infrastrutturale, può configurarsi anche come barriera socio-tecnica all'implementazione di più ambiziose politiche climatiche, nella forma di *vested interests* o particolari resistenze al cambiamento da parte di diverse categorie di utilizzatori finali. In questo senso, appare necessario considerare qualunque piano di espansione infrastrutturale alla luce dell'evoluzione dei target di riduzione delle emissioni, di sviluppo delle fonti rinnovabili e di risparmio energetico.

- *Il quadro regionale.* La crisi energetica e la sostituzione del gas russo hanno rilanciato la storica ambizione italiana di costituirsi come *hub* regionale dell'energia, in grado di connettere le risorse nordafricane al Nord Europa grazie alla posizione strategica del paese e le sue abbondanti dotazioni infrastrutturali. Tale ambizione pone tuttavia interrogativi. Da un lato essa sembra concentrarsi sul ruolo del gas, sulla base dell'idea che gli storici flussi europei est-ovest saranno sostituiti da una riarticolazione sud-nord. Questo processo potrebbe tuttavia essere ostacolato da diversi fattori. In primo luogo, il rapido adattamento dell'area del Mare del Nord, con una chiara scelta in favore del GNL, contrasta con le prospettive incerte riguardo a tempi e luoghi di eventuali aggiunte infrastrutturali ed aumenti di capacità produttiva nell'area mediterranea (incertezze che appaiono riconosciute dalla bozza circolante del PNIEC, che non indica ulteriori sviluppi nelle capacità di importazione e limita le prospettive della ri-esportazione a piccoli mercati come Malta o la Slovenia). In secondo luogo, l'evidente riluttanza UE a mobilitare risorse per infrastrutture fossili. In terzo luogo, prospettive sempre più anguste per la domanda tanto in Italia quanto fra i partner. Al contempo, le possibilità offerte dal futuro transito di idrogeno verde – spesso menzionate da governi e operatori come giustificazione all'espansione dell'infrastruttura gasifera – patiscono sviluppi finora del tutto insufficienti nel dispiegamento di capacità rinnovabile nel vicinato mediterraneo, dove l'incertezza politica rappresenta un fattore di complicazione per i significativi investimenti richiesti. Più in generale, all'enfasi politica sulla connettività gas (decarbonizzato e non) nella regione – a cui si accompagna una consolidata tradizione nell'utilizzo di tale leva come catalizzatore di priorità di politica estera e di sicurezza nell'area – non sembrano corrispondere un impegno di sistema e una visione di lungo termine. Questo comporta il rischio che l'auspicato rilancio della presenza italiana nella regione poggi su basi fragili, condizionate da una domanda interna di gas in inevitabile declino – a fronte di crescenti influenze esterne (Turchia, Russia, Cina, monarchie del Golfo) nell'area, cui si associano offerte di partnership più tangibili per i regimi locali. In questo contesto, all'Italia si presenta piuttosto l'opportunità di condurre un'azione di promozione di partenariato energetico euro-mediterraneo ed euro-africano focalizzato sull'assistenza finanziaria e tecnica alla regione nel perseguimento dei contributi determinati a livello

⁷⁷ Hannah Ritchie e Max Roser, "Italy: CO2 Country Profile", in *Our World in Data*, 2020, <https://ourworldindata.org/co2/country/italy>.

nazionale (*nationally determined contributions*, NDC) locali. In particolare, è opportuno sviluppare un approccio bottom-up che prenda seriamente l'emergente assertività di diversi paesi africani nello scalare le catene del valore verdi e non posizionarsi come meri esportatori di materie prime, tenendo presente che anche altri fornitori di governance esterna in Africa (per esempio, Cina o Giappone) appaiono aperti allo sviluppo di filiere locali.

- *I margini di manovra fiscali*. A fronte degli ingenti investimenti richiesti dai gap di policy e implementativi⁷⁸, la posizione di finanza pubblica del paese rimane affetta da fragilità strutturali. In un contesto di crescente “affaticamento politico” fra i partner europei rispetto alla costruzione di capacità fiscali comuni, il quadro europeo sembra evolvere verso un allentamento della disciplina sugli aiuti di stato tanto per il raggiungimento degli obiettivi climatici che per il più recente obiettivo di aumentare le capacità industriali europee nelle filiere verdi – come delineato dalle proposte normative sull'industria a zero emissioni nette e sulle materie prime critiche. Tale evoluzione non premia l'Italia, che di fronte a limitati margini di manovra fiscale potrebbe incontrare difficoltà sia nel raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione che nello sfruttamento di opportunità di (ri)collocazione industriale in settori strategici. In questo contesto, appare vitale per l'Italia promuovere una riflessione a livello europeo su finanziamenti e tempistiche. Ad esempio, le risorse di NextGenerationEU rimangono fondamentali per porre il paese in linea con gli obiettivi del Green Deal, ma il limite del 2026 per il completamento dell'erogazione appare sempre più irrealistico. In secondo luogo, la riflessione dovrebbe vertere sull'inadeguatezza degli strumenti finanziari a disposizione per gli ambiziosi traguardi di rimpatrio di capacità industriale stabiliti dal regolamento sull'industria a zero emissioni nette e da quello sulle materie prime critiche. Per un paese interessato al consolidamento di capacità fiscali europee, stabilire una connessione fra gli obiettivi climatici e l'attuale dibattito sulla riforma del Patto di Stabilità e Crescita rappresenta un'importante opportunità.

⁷⁸ Per il periodo 2023-2030, la bozza del PNIEC identifica – come stima preliminare – un gap di 217,2 miliardi di investimenti fra uno scenario a politiche correnti e gli obiettivi aggiornati.