

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO recate modifica del regolamento (UE) 2021/1119 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica

- **Codice della proposta:** COM(2025) 524 final del 2 luglio 2025
- **Codice interistituzionale:** 2025/0524(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica

Premessa: finalità e contesto

Il Regolamento (UE) 2021/1119 (c.d. Legge europea per il clima) prevede che sia fissato un obiettivo in materia di clima a livello dell'Unione per il 2040. In particolare, l'articolo 4, paragrafo 3, prevede che la Commissione elabori una proposta legislativa, accompagnata da una valutazione d'impatto dettagliata, volta a modificare la Legge europea sul clima per includervi l'obiettivo al 2040.

Il 15 giugno 2023 il Comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici ha pubblicato il report *“Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050”* che raccomanda all'UE, al fine di essere in linea con l'obiettivo di Parigi di mantenere l'aumento globale della temperatura entro 1,5 °C, di puntare a riduzioni nette delle emissioni del 90-95% entro il 2040, rispetto ai livelli del 1990.

Il 6 febbraio 2024 la Commissione ha adottato la Comunicazione *“Obiettivo climatico 2040 dell'Europa e il percorso verso la neutralità climatica entro il 2050 a una società sostenibile, giusta e prospera”*. La Comunicazione, accompagnata da una valutazione di impatto che analizza possibili percorsi di decarbonizzazione, raccomanda un obiettivo europeo di riduzione delle emissioni nette di gas serra del 90% rispetto ai livelli del 1990. Elemento essenziale al raggiungimento di tale obiettivo è la piena attuazione del pacchetto *Fit for 55*.

Il 2 luglio 2025 è stata presentata la proposta di emendamento alla Legge europea sul clima che propone un obiettivo di riduzione delle emissioni nette di gas serra (emissioni al netto degli assorbimenti) del 90% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2040.

Al fine di facilitare il raggiungimento dell'obiettivo al 2040, la proposta prevede che la Commissione debba garantire che i seguenti elementi siano adeguatamente riflessi nelle proposte legislative per il post 2030:

- (a) a partire dal 2036, sarà possibile contabilizzare un eventuale contributo di crediti internazionali ai sensi dell'articolo 6 dell'Accordo di Parigi, non superiore al 3% delle emissioni nette dell'UE del 1990; l'origine, i criteri di qualità e le altre condizioni relative all'acquisizione e all'uso di tali crediti sono disciplinati dal diritto dell'Unione;
- (b) il ruolo degli assorbimenti permanenti nazionali nell'ambito del sistema EU ETS per compensare le emissioni residue dei settori difficili da abbattere (hard to abate);
- (c) una maggiore flessibilità tra i settori, per sostenere il raggiungimento degli obiettivi in modo efficace dal punto di vista dei costi;
- (d) l'opportunità che i traguardi e gli sforzi degli Stati membri per il periodo successivo al 2030 siano improntati all'efficienza in termini di costi e alla solidarietà, alla luce delle circostanze nazionali;
- (e) le migliori e più recenti evidenze scientifiche disponibili, comprese le ultime relazioni dell'IPCC e del comitato consultivo;
- (f) l'impatto sociale, economico e ambientale;
- (g) i costi dell'inazione e i benefici dell'azione nel medio e lungo periodo;
- (h) la necessità di assicurare una transizione giusta e equa sul piano sociale per tutti;
- (i) la semplificazione, la neutralità tecnologica, l'efficacia in termini di costi, l'efficienza economica e la sicurezza economica;
- (j) l'azione per il clima come motore degli investimenti e dell'innovazione;
- (k) la necessità di consolidare la competitività dell'economia dell'Unione a livello mondiale, in particolare delle piccole e medie imprese e dei settori industriali più esposti alla rilocalizzazione delle emissioni di carbonio così da assicurare una concorrenza leale;
- (l) le migliori tecnologie disponibili efficienti in termini di costi, sicure e che possono trovare applicazione su più larga scala;
- (m) l'accessibilità economica e la sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia, l'efficienza energetica e il principio dell'efficienza energetica al primo posto;
- (n) l'equità e la solidarietà tra gli Stati membri e al loro interno;
- (o) la necessità di assicurare l'efficacia ambientale e la progressione nel tempo;
- (p) la necessità di mantenere, gestire e potenziare i pozzi naturali a lungo termine e di proteggere e ripristinare la biodiversità, nonché di tenere conto delle incertezze, in particolare quelle connesse agli effetti dei cambiamenti climatici nel settore dell'uso del suolo;
- (q) il fabbisogno e le opportunità di investimento, compreso l'accesso ai finanziamenti pubblici e privati;
- (r) gli sviluppi internazionali e gli sforzi intrapresi per conseguire gli obiettivi a lungo termine dell'accordo di Parigi e l'obiettivo ultimo dell'UNFCCC, nonché il sostegno dell'Unione ai suoi

partner nell'affrontare i cambiamenti climatici e i loro impatti.".

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta rispetta il principio di attribuzione.

La base giuridica della proposta è l'articolo 192, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Ai sensi dell'articolo 191 e dell'articolo 192, paragrafo 1, TFUE, l'Unione europea deve contribuire al perseguimento, tra l'altro, dei seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente e promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà in considerazione degli effetti transfrontalieri dei cambiamenti climatici.

Un'azione coordinata dell'UE può integrare e rafforzare adeguatamente gli interventi nazionali e locali e consolidare l'azione per il clima. È necessario coordinare l'azione per il clima a livello europeo e, ove possibile, a livello globale.

Un obiettivo unionale in materia di clima per il 2040 avrà implicazioni per l'intera economia dell'UE. È necessario, pertanto, orientare un'ampia gamma di politiche e prevedere risposte strategiche a livello di UE, non limitate alla politica in materia di clima.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta intende indicare una direzione verso la neutralità climatica. Non prescrive politiche o misure specifiche, lasciando flessibilità agli Stati membri nell'elaborazione delle proprie politiche e misure, tenendo conto del quadro normativo per conseguire gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

La valutazione di impatto che accompagna la Comunicazione sull'Obiettivo climatico EU al 2040 ha analizzato tre opzioni verso la neutralità climatica:

- obiettivo di riduzione netta dei gas serra nel 2040 fino all'80%;
- obiettivo di riduzione netta dei gas serra nel 2040 di almeno l'85% e fino al 90%;
- obiettivo di riduzione netta dei gas serra nel 2040 di almeno il 90% e fino al 95%.

Secondo tale valutazione d'impatto, la Commissione considera l'opzione 3 la più proporzionata per portare l'economia dell'UE alla neutralità climatica entro il 2050 e per consentire all'UE di contribuire all'azione globale per il clima conformemente agli obiettivi dell'accordo di Parigi di limitare l'aumento della temperatura ben al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e di proseguire gli sforzi per limitarlo a 1,5 °C rispetto ai livelli preindustriali.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

L'UE ha definito i suoi traguardi e obiettivi in materia di clima per il 2030 e il 2050 attraverso il Regolamento (UE) 2021/1119 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica (Legge europea sul clima) in linea con l'obiettivo dell'Accordo di Parigi di mantenere l'aumento globale della temperatura entro 1,5 °C. La proposta di emendamento alla Legge europea sul clima consentirà di fissare un traguardo intermedio in materia di clima per il 2040 offrendo agli investitori e alle imprese dell'Unione prevedibilità e una chiara indicazione del percorso di transizione necessario al fine di indirizzare le decisioni commerciali e sbloccare gli investimenti privati.

La valutazione del progetto è in linea generale positiva, in quanto lo strumento normativo in discussione è ritenuto indispensabile per il raggiungimento dell'obiettivo europeo di neutralità climatica in linea con gli impegni assunti nell'ambito dell'Accordo di Parigi e si ritiene urgente la sua adozione. Tuttavia, si ritiene che tale progetto debba rientrare in una visione più ampia e integrata di misure che consentano di definire con maggior dettaglio il quadro per il post 2030 individuando anche le politiche e gli strumenti che consentiranno agli Stati membri di poter raggiungere l'obiettivo di decarbonizzazione.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Il provvedimento risulta conforme all'interesse nazionale in quanto coerente con gli impegni assunti dall'Italia nell'ambito dell'Accordo di Parigi in materia di lotta ai cambiamenti climatici. Si ritiene tuttavia indispensabile una valutazione integrata che comprenda tutte le politiche e le misure che consentiranno di dare attuazione all'obiettivo di decarbonizzazione.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Il testo è in discussione in seno al Gruppo Ambiente del Consiglio dell'Unione europea. Sono in corso analisi e approfondimenti relativi ad alcuni elementi della proposta, tra i quali l'obiettivo di riduzione delle emissioni al 2040; l'utilizzo dei crediti internazionali; le flessibilità previste per gli Stati membri e le indicazioni circa gli elementi che la Commissione dovrà tenere in considerazione nella definizione del quadro politico e legislativo per il 2040.

In particolare, si ritiene il livello di ambizione della proposta strettamente connesso alle flessibilità e alle condizioni abilitanti che saranno messe a disposizione degli Stati membri per il raggiungimento dell'obiettivo. In tal senso, è in corso di analisi la percentuale proposta per i crediti internazionali che appare non sufficiente e la lista degli elementi e delle flessibilità indicate all'articolo 1, paragrafo 2, al fine di assicurare un maggior livello di dettaglio degli strumenti che la Commissione intenderà mettere in campo per facilitare gli SM nel raggiungimento dell'obiettivo.

Altro

C. Valutazione d'impatto

La sezione contiene un'analisi degli impatti attesi **a livello nazionale**, a partire dalle informazioni e dai dati della valutazione d'impatto condotta dalla Commissione UE (se presente) e valorizzandone gli aspetti più rilevanti per gli interessi nazionali e/o per la posizione negoziale italiana, soprattutto in termini di costi non adeguatamente considerati nell'analisi di impatto europea.

La proposta adottata dalla Commissione costituisce la cosiddetta “opzione zero” di non intervento a livello nazionale, ossia la situazione che si va prefigurando in caso di non intervento dei Governi in sede di Consiglio UE. Gli impatti attesi a livello nazionale andranno valutati a partire dalla proposta della Commissione, a cui eventualmente contrapporre proposte emendative nazionali (descritte alla lett. C, n. 3).

1. Contesto e problemi da risolvere: dimensione nazionale

Il Regolamento (UE) 2021/1119 (c.d. Legge europea per il clima) prevede che sia fissato un obiettivo in materia di clima a livello dell'Unione per il 2040.

In linea generale, si evidenzia che la proposta non è accompagnata da alcuna valutazione di impatto. La Commissione, infatti, rimanda alla VI di accompagnamento della Comunicazione sul Target al 2040 elaborata sulla base delle politiche e misure adottate fino a marzo 2023. Si ritiene tale VI superata anche alla luce dell'evoluzione del contesto geopolitico globale e del conseguente impatto sulle economie degli Stati membri. Dovrebbero essere condotte analisi di aggiornamento degli scenari a livello UE al fine di renderli più aderenti all'attuale contesto globale.

Inoltre, la proposta si basa sull'assunzione della piena implementazione del pacchetto *Fit for 55*. La recente relazione della Commissione sui Piani integrati nazionali per il clima e l'energia aggiornati, pur mostrando miglioramenti in termini di proiezioni delle riduzioni delle emissioni al 2030, conferma le difficoltà nel raggiungimento dell'obiettivo di decarbonizzazione di cui al Regolamento (UE) 2023/857 che modifica il regolamento (UE) 2018/842, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi (c.d. Regolamento *Effort sharing*). Dal rapporto emerge che, anche dando per scontato che tutte le politiche e misure incluse dagli Stati membri nei rispettivi Piani restituiscano i benefici attesi, l'UE pur avvicinandosi al 55%, non riuscirà a centrare l'obiettivo. L'Italia è tra i Paesi che presentano maggiori difficoltà di raggiungimento degli obiettivi *Effort sharing*.

La proposta, pertanto, avrà un impatto rilevante a livello nazionale che sarà possibile approfondire solo una volta definito l'intero quadro normativo, includendo tutte le politiche e le misure, che daranno implementazione all'obiettivo proposto. Per tale motivo, in sede di

negoziate, si intende promuovere un approccio economicamente, ambientalmente e socialmente sostenibile, basato sul principio di neutralità tecnologica, che tenga conto delle specificità dei singoli Stati membri, senza sacrificio per la competitività delle imprese. Si ritiene necessario che, nel definire il quadro post-2030, oltre ad un appropriato livello di ambizione, siano considerate tutte le condizioni abilitanti necessarie, nonché immaginare la definizione di appropriate flessibilità per agevolare gli SM nel raggiungimento dell'obiettivo.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

La proposta di regolamento non ha un impatto sull'ordinamento nazionale.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La proposta non incide sulle competenze regionali e sulle autonomie locali.

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Dall'esame della proposta non si prevedono effetti ulteriori per l'organizzazione della pubblica amministrazione.

5. Impatto finanziario

L'impatto finanziario per la pubblica amministrazione dipenderà dalle scelte in materia di politiche e di misure di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, da altre azioni di mitigazione o adattamento, e da eventuali proposte europee complementari di revisione degli strumenti connessi o dalle proposte di nuovi strumenti per conseguire le ulteriori riduzioni delle emissioni di gas a effetto serra necessarie al raggiungimento degli obiettivi climatici.

6. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

Come già menzionato, la fissazione dell'obiettivo climatico al 2040 è già previsto dalla Legge europea sul clima nell'ambito del percorso di decarbonizzazione che porterà alla neutralità climatica al 2050. Il livello di ambizione proposto, tuttavia, se non adeguatamente accompagnato da strumenti abilitanti e da opportune flessibilità, risulta essere altamente problematico.

È essenziale che siano definiti una serie di fattori abilitanti, quali la garanzia della competitività dell'industria europea (anche attraverso la semplificazione), una maggiore enfasi su una transizione giusta che non lasci indietro nessuno e condizioni di parità con i partner internazionali. Occorrerà promuovere lo shift verso tutte le soluzioni energetiche a zero e a basse emissioni di carbonio, ivi comprese le energie rinnovabili, il nucleare, l'efficienza energetica, lo stoccaggio, la cattura e lo stoccaggio o l'utilizzo del carbonio, gli assorbimenti di carbonio, l'energia geotermica e idroelettrica e tutte le altre tecnologie energetiche attuali e future a zero emissioni nette. Inoltre, sarà necessario prevedere misure a livello UE che possano rispondere opportunamente al fabbisogno e alle opportunità di investimento, al fine di affrontare le ricadute sociali, economiche e ambientali della transizione.

I costi a carico delle imprese e della società saranno analizzabili compiutamente solo a seguito della definizione dell'intero quadro normativo, includendo tutte le politiche e le misure, non sono di natura ambientale, che daranno implementazione all'obiettivo proposto.

(D.P.C.M. 17 marzo 2015)

Oggetto dell'atto:

Proposta di ...

- **Codice della proposta:** COM(aaaa) 000 del gg/mm/aaaa
- **Codice interistituzionale:** aaaa/0000(xxx)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero ...

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)