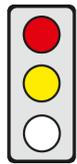


PUNTI CHIAVE

Obiettivo del Regolamento: La “Legge europea sul clima” istituisce l’obiettivo della “neutralità climatica” nell’UE entro il 2050, nonché la valutazione di un ulteriore inasprimento dei requisiti di riduzione delle emissioni per il 2030 dal 40% al 50-55% e la procedura per raggiungere l’obiettivo della “neutralità climatica”.

Settori interessati: L’intera economia.



Pro: Lo sviluppo precoce di una strategia a lungo termine dell’UE per ridurre le emissioni di gas serra (GHG) può aumentare la certezza della pianificazione per le aziende.

Contra: (1) Prima che l’UE stabilisca l’obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, dovrebbe essere in grado di stimare quale sarà l’impatto delle necessarie riduzioni dei gas serra nell’UE. Una valutazione d’impatto globale - in particolare in vista della crisi da Coronavirus - è quindi indispensabile.

(2) Un’estensione del sistema di scambio delle quote di emissione dell’UE (EU ETS) a tutti i settori, o la creazione di un sistema di scambio delle quote di emissione separato per i settori non coperti dall’EU ETS, consentirà di rispettare gli obiettivi climatici dell’UE in modo efficiente ed economico ed evitare procedimenti di coordinamento soggetti a conflitti.

(3) Il conferimento alla Commissione del potere di stabilire una rotta sull’emissione dei gas serra per il graduale raggiungimento dell’obiettivo climatico dell’UE per il 2050, mediante atti delegati, è in violazione del diritto dell’UE.

I passaggi più importanti del testo sono contrassegnati da un trattino.

CONTENUTO

Titolo

Proposta COM(2020) 80 del 4 Marzo 2020 per un Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica (Legge Europea sul Clima)

Breve riepilogo

► Premessa

- L’Accordo delle Nazioni Unite sul clima concluso a Parigi nel 2015 [“Accordo di Parigi”; [cepPolicyBrief 13/2016](#)] prevede che
 - l’aumento delle temperature medie globali sarà limitato, a lungo termine, a ben al di sotto dei 2°C - se possibile a 1,5°C - rispetto ai livelli preindustriali [“Obiettivi climatici di Parigi”; Accordo di Parigi, art. 2];
 - i firmatari dell’Accordo stabiliranno le proprie misure per limitare o ridurre le proprie emissioni di gas a effetto serra [“contributo determinato a livello nazionale” (nationally determined contribution - NDC, “contributo al clima”); Accordo di Parigi, art. 3];
 - ogni cinque anni si procederà a un “inventario globale” dei contributi climatici [Accordo di Parigi, art. 14].
- L’attuale politica sul clima dell’UE
 - stabilisce, ai fini del raggiungimento degli obiettivi climatici di Parigi a livello europeo, che le emissioni di gas serra (GHG) a livello europeo devono essere ridotte del 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 [“obiettivo climatico UE-2030”; cfr. [cepInput 02/2015](#)];
 - disciplina, ai fini del raggiungimento dell’obiettivo climatico UE-2030, il coordinamento, il monitoraggio e la valutazione periodica nonché, se del caso, la modifica delle misure di politica climatica dell’UE e dei suoi Stati membri mediante il “Sistema di governance dell’Unione dell’energia” [Regolamento sulla governance (UE) 2018/1999; cfr. [cepInput 02/2019](#)];
 - specifica le misure di politica climatica dell’UE e dei suoi Stati membri fino al 2030 negli atti legislativi dell’UE, tra l’altro sul sistema di scambio delle quote di emissione dell’UE [EU ETS, cfr. [cepInput 03/2018](#)] e sui requisiti di efficienza energetica, energie rinnovabili e CO₂ per i veicoli [cfr. [cepInput 04/2018](#)].

► Obiettivi

- Come “contributo per il clima” di lungo periodo dell’UE per il raggiungimento degli obiettivi di Parigi sul clima, dovrebbe divenire “obbligatorio” a livello UE che l’Europa diventi il primo continente climaticamente neutro entro il 2050 [“obiettivo climatico UE-2050”; p. 1].
- “Neutralità climatica” significa che, a conti fatti, le emissioni di gas serra e la riduzione dei gas serra mediante “pozzi di assorbimento dei gas serra” naturali - come le foreste che rimuovono i gas serra dall’atmosfera e li trattengono - e i processi tecnici - come la cattura e lo stoccaggio del carbonio - sono uguali [“zero emissioni nette di gas serra”; considerando 1].

- Poiché l'attuale politica climatica dell'UE "dovrebbe ridurre le emissioni di gas serra solo del 60%" entro il 2050 rispetto ai livelli del 1990, "è necessario intraprendere azioni ulteriori" per raggiungere la neutralità climatica [p. 2].
- La "Legge europea sul clima" intende
 - decretare la riduzione "irreversibile e graduale" delle emissioni di gas serra e il miglioramento della rimozione dei gas serra mediante pozzi di assorbimento entro il 2050;
 - regolamentare la revisione di un aumento dell'obiettivo climatico dell'UE per il 2030;
 - garantire alle aziende certezza nella pianificazione;
 - migliorare il sistema di governance in modo che sia orientato al raggiungimento dell'obiettivo climatico dell'UE per il 2050.
- **Imposizione obbligatoria dell'obiettivo climatico UE-2050 di "neutralità climatica"**
 - E' obbligatorio il bilanciamento delle emissioni e delle rimozioni di gas serra a livello UE entro e non oltre il 2050, riducendo così le emissioni di gas serra "a zero netto" ["neutralità climatica"; art. 2, par.1].
 - Per "consentire il raggiungimento collettivo" dell'obiettivo climatico UE-2050, l'UE e i suoi Stati membri devono adottare le misure necessarie a livello europeo e nazionale nel rispetto dell'"equità e della solidarietà" tra gli Stati membri [art. 2, par. 2].
- **Riesaminare l'aumento dell'obiettivo climatico dell'UE per il 2030**
 - Entro settembre 2020, la Commissione riesaminerà un aumento dell'attuale obiettivo UE-2030 sul clima al fine di "esaminare le opzioni" per ridurre le emissioni di gas serra "del 50-55% rispetto ai livelli del 1990" [art. 2, par. 3; considerando 17].
 - Il riesame si baserà su una "valutazione d'impatto globale" e sull'analisi dei "piani nazionali integrati per l'energia e il clima" degli Stati membri [art. 3 del regolamento sulla governance].
 - Qualora la Commissione ritenga "necessario" aumentare l'obiettivo climatico UE-2030 per realizzare l'obiettivo climatico UE-2050, presenterà una proposta legislativa [art. 2, par. 3].
 - Entro giugno 2021 la Commissione valuterà come modificare la legislazione UE applicabile in materia di clima al fine di raggiungere una riduzione dei gas serra del 50-55 % rispetto ai livelli del 1990 e l'obiettivo di neutralità climatica UE-2050 [art. 2, par. 4].
- **Traiettorie sui gas serra 2031-2050 per il raggiungimento dell'obiettivo climatico UE-2050**
 - Al fine di garantire la riduzione irreversibile delle emissioni di gas serra, la Commissione ha il potere di stabilire per il periodo 2031-2050 una "traiettorie per il graduale raggiungimento" dell'obiettivo climatico UE-2050 mediante atti delegati ["Traiettorie dei gas serra 2031-2050"; Art. 3 (1) e segg. in combinato disposto con l'art. 3 (1) e segg. 9 (2); Art. 290 TFUE].
 - Nel definire la traiettoria dei gas serra 2031-2050, la Commissione deve considerare i seguenti aspetti: l'"efficienza economica" delle misure climatiche; la competitività internazionale dell'UE; i costi energetici ("accessibilità economica dell'energia"); la sicurezza dell'approvvigionamento energetico; le "esigenze e le opportunità di investimento" relative alle misure climatiche; la politica climatica nei paesi terzi; le prove scientifiche più recenti [art. 3, par. 3].
 - La Commissione riesaminerà la traiettoria dei gas serra 2031-2050 ogni cinque anni, al più tardi entro sei mesi dopo ogni bilancio globale dei contributi per la protezione del clima ai sensi dell'Accordo di Parigi [art. 3, par. 1].
- **Valutazione dei progressi e delle misure dell'UE**
 - Entro settembre 2023, e successivamente ogni 5 anni, la Commissione, nell'ambito del sistema di governance, effettuerà una valutazione basata sulla traiettoria dei gas serra 2031-2050
 - dei "progressi collettivi compiuti da tutti gli Stati membri" in tutta l'UE verso il raggiungimento dell'obiettivo UE-2050 in materia di clima [art. 5, par. 1];
 - della "coerenza" delle misure dell'UE con l'obiettivo climatico UE-2050 [art. 5, par. 2].
 - Se i progressi a livello dell'UE e le misure dell'UE non sono adeguati a garantire il raggiungimento dell'obiettivo climatico UE-2050, la Commissione adotterà "le misure necessarie", comprese delle proposte legislative [art. 5, par. 3].
 - Mediante valutazioni d'impatto la Commissione deve esaminare se tali misure sono coerenti con l'obiettivo climatico UE-2050 [art. 5, par. 4].
- **Valutazione delle misure nazionali**
 - Entro settembre 2023, e successivamente ogni 5 anni, la Commissione, nell'ambito del sistema di governance, effettuerà una valutazione, sulla base della traiettoria dei gas serra 2031-2050, della coerenza delle misure nazionali con l'obiettivo climatico UE-2050, tenendo conto del "progresso collettivo di tutti gli Stati membri" a livello europeo [art. 6, par. 1].
 - Se le misure nazionali di uno Stato membro non sono coerenti con la traiettoria dei gas serra 2031-2050, la Commissione può formulare una raccomandazione a tale Stato membro [art. 6, par. 2].
 - Lo Stato membro deve [Art. 6, par. 3]
 - "tenere in debita considerazione" la raccomandazione ed esporre in che modo lo ha fatto, oppure
 - indicare i motivi per cui non ha tenuto conto della raccomandazione.

Principali modifiche allo Status Quo

- ▶ Novità: l'obiettivo UE-2050 della neutralità climatica, obbligatorio a livello UE.
- ▶ Fino ad ora, le emissioni di gas serra in tutta l'UE dovevano essere ridotte del 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Ora, entro settembre 2020, la Commissione valuterà, sulla base di una "valutazione d'impatto globale", se le emissioni di gas serra debbano essere ridotte del 50-55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.
- ▶ Novità: conferimento alla Commissione del potere di stabilire per il periodo 2031-2050 una "traiettoria per il graduale raggiungimento" dell'obiettivo climatico UE-2050, mediante "atti delegati".
- ▶ Nuovo: Gli Stati membri le cui misure non sono "coerenti" con l'obiettivo climatico UE-2050 devono "tenere in debita considerazione" le raccomandazioni della Commissione.

Dichiarazione sulla sussidiarietà da parte della Commissione

Il cambiamento climatico è un problema transfrontaliero che non può essere risolto con la sola azione nazionale. Le misure per combattere il cambiamento climatico devono essere concordate a livello europeo e, se possibile, anche globale [p. 4].

Contesto Politico

La Commissione ha esposto la sua "visione" per un'"economia neutrale dal punto di vista climatico" entro il 2050, nel novembre 2018, affinché l'UE potesse sviluppare una "strategia ambiziosa" per la riduzione a lungo termine delle emissioni di gas serra, conformemente all'accordo di Parigi [comunicazione COM(2018) 773; cfr. [cepPolicyBrief n. 05/2019](#)]. Nel dicembre 2019, nel suo "European Green Deal", la Commissione ha annunciato che avrebbe proposto la "prima Legge sul clima" europea che avrebbe stabilito la neutralità climatica come obiettivo obbligatorio a lungo termine per il clima UE-2050 e avrebbe valutato se aumentare l'obiettivo climatico UE-2030 [Comunicazione COM(2019) 640; cfr. [cepAdhoc](#)].

Il Parlamento europeo ha approvato l'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 [risoluzione del 14 marzo 2019]. Sebbene il Consiglio europeo abbia sostanzialmente "approvato" l'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 [conclusioni del 12 dicembre 2019], allo stesso tempo, in considerazione dell'opposizione della Polonia, ha anche espressamente affermato che "[i]n questa fase uno Stato membro non può impegnarsi ad attuare tale obiettivo per quanto lo riguarda". Il Consiglio europeo intende quindi tornare sulla questione nel giugno 2020.

Procedimento legislativo

4 marzo 2020	Adozione da parte della Commissione
Aperta	Adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, entrata in vigore.

Opzioni per influenzare il processo politico

Direzioni generali:	DG Clima (referente)
Commissioni del Parlamento europeo:	Ambiente (referente), relatore: Jytte Guteland (gruppo S&D, SE)
Ministeri:	Ambiente (referente)
Commissioni del Parlamento italiano:	Commissione Ambiente Camera dei Deputati (referente)
Modalità decisionale in seno al Consiglio:	Maggioranza qualificata (accettazione da parte del 55% degli Stati membri che costituiscono il 65% della popolazione dell'UE)

Formalità

Competenza legale:	Art. 192 TFUE (Cambiamento climatico)
Tipo di competenza legislativa:	Competenza concorrente (art. 4, par. 2 del TFUE)
Procedura legislativa:	Art. 294 TFUE (procedura legislativa ordinaria)

VALUTAZIONE

Valutazione dell'impatto economico

Lo **sviluppo tempestivo** e la pubblicazione di **una strategia a lungo termine** - oltre il 2030 - **dell'UE per la riduzione dei gas a effetto serra (GHG)** sono misure opportune non solo per gli obblighi internazionali dell'UE ai sensi dell'Accordo di Parigi, ma anche perché in linea di principio **possono anche aumentare la certezza della pianificazione per le imprese**. Per poter prendere decisioni di investimento di lungo periodo, le aziende hanno bisogno di informazioni affidabili su come sarà la politica climatica dell'UE in futuro. **Prima di stabilire l'obiettivo obbligatorio della neutralità climatica entro il 2050**, tuttavia, **l'UE dovrebbe essere in grado di stimare l'impatto concreto che le necessarie riduzioni dei gas serra avranno** sui cittadini e sulle imprese dell'UE (cfr. [cepPolicyBrief 05/2019](#)). Pertanto, è **fondamentale effettuare prima una valutazione d'impatto globale** - anche in considerazione delle conseguenze economiche probabilmente gravi **della crisi dovuta al Coronavirus**. Quindi, si rende in primo luogo indispensabile una valutazione d'impatto globale, in particolare in considerazione delle conseguenze economiche probabilmente gravi della crisi dovuta al Coronavirus. Questo è correttamente previsto per la valutazione di un aumento dell'obiettivo climatico UE-2030, ma non per la definizione dell'obiettivo climatico obbligatorio UE-2050.

In considerazione della mancanza di conoscenze e della grande incertezza sugli sviluppi economici e tecnologici a lungo termine, è opportuno che il Regolamento - contrariamente alle aspettative che il suo titolo "Legge europea sul clima" ha suscitato in alcuni settori dell'opinione pubblica - non stabilisca di per sé alcuna misura di politica climatica per l'UE e i suoi Stati membri per il periodo 2031-2050, ma si limiti essenzialmente a disciplinare la procedura per il loro coordinamento, il monitoraggio e la valutazione periodica nonché, ove necessario, la modifica della procedura in conformità con il sistema di governance.

La continua frammentazione della politica climatica dell'UE - con i suoi vari strumenti per i diversi settori - impedisce di individuare sistematicamente i modi migliori per ridurre i gas serra nell'UE attraverso tutti i settori e i confini nazionali. Pertanto, a partire dal 2031 al più tardi, la riduzione delle emissioni di gas serra dovrebbe avvenire principalmente attraverso sistemi di scambio di quote di emissione trans-settoriali e transnazionali, nei quali è prevista una tariffazione uniforme delle emissioni di gas serra (cfr. [cepPolicyBrief 05/2019](#)). **Un'espansione del sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE (EU ETS) a tutti i settori, o la creazione di un sistema separato di scambio delle quote di emissione per i settori non ancora coperti dall'EU ETS, consentirà di raggiungere gli obiettivi climatici dell'UE in modo efficiente ed economico** (cfr. [cepInput 01/2017](#); [cepStudy Effective Carbon Pricing](#)). In questo modo, si può fare a meno di misure di regolamentazione e sovvenzioni individuali e **si evitano procedure di coordinamento frammentarie e soggette a conflitti** tra la Commissione e gli Stati membri nell'ambito del sistema di governance.

Valutazione giuridica

Competenza legislativa

Assenza di criticità. L'UE ha il potere di emanare misure per la protezione del clima [art. 191 e segg. TFUE].

Sussidiarietà

Assenza di criticità. Il cambiamento climatico non è solo un problema transfrontaliero, ma globale, che non può essere risolto dai singoli Paesi. L'azione dell'UE è quindi giustificata.

Competenza legislativa

Assenza di criticità. L'UE ha il potere di emanare misure per la protezione del clima [art. 191 e segg. TFUE].

Sussidiarietà

Assenza di criticità. Il cambiamento climatico non è solo un problema transfrontaliero, ma globale, che non può essere risolto dai singoli Paesi. L'azione dell'UE è quindi giustificata.

Compatibilità con il diritto dell'UE sotto altri aspetti

Stabilire obiettivi climatici dell'UE per la riduzione delle emissioni di gas serra entro il 2030 e creare una neutralità climatica **entro il 2050, obbligatori solo a livello UE e non ulteriormente definiti attraverso obiettivi nazionali vincolanti, non è solo irrealistico ma anche incoerente in termini di politica e di legge** (cfr. [cepInput 02/2019](#)). Da un lato - in linea con il principio di sussidiarietà [art. 5 TUE] - le misure di politica climatica dell'UE e dei suoi Stati membri possono essere coordinate solo a livello UE e, se necessario, fatte rispettare per legge, in modo da poter raggiungere gli obiettivi autoimposti. D'altro canto, tuttavia, non potendo imporre prescrizioni vincolanti a livello nazionale, la Commissione non ha la possibilità di obbligare gli Stati membri ad attuare le misure necessarie per raggiungere tali obiettivi. A questo proposito, i tentativi di raggiungere gli obiettivi climatici dell'UE per il 2030 e il 2050 attraverso procedure di coordinamento conflittuali nell'ambito del sistema di governance non sono altro che una soluzione procedurale di ripiego. È dubbio che le raccomandazioni non giuridicamente vincolanti della Commissione [art. 288 TFUE] agli Stati membri e le deboli esigenze di "tenere in debito conto" le raccomandazioni della Commissione e di fornire le ragioni per non farlo contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi. In definitiva, queste disposizioni non sono altro che una manifestazione dei grandi conflitti tra gli Stati membri per quanto riguarda la natura e la portata dell'azione in materia

di politica climatica. Ci sono già segnali che questi conflitti saranno ulteriormente amplificati dalle conseguenze economiche della crisi dovuta al Coronavirus.

Attribuire alla Commissione la facoltà di stabilire una traiettoria rispetto ai gas serra per il periodo 2031-2050 per il graduale raggiungimento dell'obiettivo climatico dell'UE per il 2050, mediante atti delegati, rappresenta un passo contrario al diritto dell'UE, in quanto gli atti delegati possono contenere solo "disposizioni non essenziali" [articolo 290, par. 1 TFUE]. Questo non è chiaramente il caso del requisito della traiettoria dei gas serra 2031-2050, in quanto il rispetto di questa disposizione costituisce il parametro di riferimento per valutare "i progressi collettivi di tutti gli Stati membri in tutta l'UE" e la "coerenza" delle misure nazionali e dell'UE con l'obiettivo climatico UE-2050. Per ragioni di legittimità democratica, tale disposizione "essenziale" non può essere stabilita dalla Commissione, ma deve essere approvata dallo stesso legislatore dell'UE - il Parlamento europeo e il Consiglio [art. 290 TFUE].

Conclusione

Lo sviluppo tempestivo di una strategia a lungo termine dell'UE per ridurre i gas a effetto serra (GHG) può aumentare la certezza della pianificazione per le aziende. Prima che l'UE stabilisca l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, dovrebbe essere in grado di stimare l'impatto che le necessarie riduzioni dei gas serra avranno nell'UE. Pertanto, una valutazione d'impatto globale, in particolare in vista della crisi dovuta al Coronavirus, è indispensabile. Attribuire alla Commissione la facoltà di stabilire una traiettoria dei gas serra per il graduale raggiungimento dell'obiettivo climatico dell'UE per il 2050, mediante atti delegati, è contrario al diritto dell'UE.