

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 1082}

PROPOSTA DI LEGGE

d’iniziativa del deputato ALESSANDRO COLUCCI

Disposizioni sulla protezione del clima

Presentata il 6 aprile 2023

ONOREVOLI COLLEGHI ! – È necessario che anche il nostro Paese, come già la Germania, la Francia, la Spagna e il Regno Unito, oltre la stessa Unione europea, si doti di una legge per la protezione del clima.

È quasi superfluo ricordare come la protezione del clima, la riduzione delle emissioni e l’adattamento ai cambiamenti climatici siano stabilmente tra i punti principali nelle agende politiche di tutti i Governi e delle istituzioni internazionali. La neutralità climatica è l’obiettivo comune dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e dell’Agenda 2030 adottata da 193 Paesi di tutto il mondo. Annualmente i Governi, attraverso la Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (COP) assumono impegni, finanziari e politici, sempre più stringenti, anche se non sempre sufficienti.

L’Italia sta facendo molto per fornire risposte legislative e operative verso la neutralità climatica e l’obiettivo di zero emissioni al 2050. È urgente però un ulteriore

salto di qualità con l’assunzione di impegni precisi e vincolanti.

La protezione del clima va affrontata con un approccio riformista, non ideologico, senza dogmi e inutili catastrofismi. La politica deve fornire soluzioni che sappiano tenere insieme lo sviluppo e la sostenibilità, la crescita con la tutela delle risorse, nonché individuare, con chiarezza e precisione, gli obiettivi da raggiungere senza dannose ideologie. Deve emergere in modo inequivocabile che le tecnologie sono neutrali e sono il mezzo per raggiungere l’obiettivo finale.

Il Piano nazionale per l’energia e il clima (PNIEC), in corso di aggiornamento, rimane lo strumento per l’attuazione delle politiche di governo, ma per dare più forza ai citati obiettivi è necessario dotare anche il nostro Paese di una legge che adegui il quadro normativo a quello europeo, fornisca un quadro normativo nazionale complessivo ai diversi livelli istituzionali, nazionale, regionale e degli enti locali, alle

imprese, ai cittadini. In sostanza conferire la forza della legge alle politiche per la protezione del clima.

La presente proposta di legge si compone di nove articoli nei quali, in particolare, vengono previsti le finalità e gli obiettivi della legge, le misure da adottare per la protezione del clima, gli interventi per la filiera industriale rispetto alla transizione climatica, il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali, l'istituzione del Consiglio nazionale per il clima e, infine, le misure economiche e fiscali per la transizione climatica.

Per completare la relazione introduttiva alla presente proposta di legge, si ritiene utile e opportuno fornire un quadro sintetico delle leggi già approvate in altri Paesi e dall'Unione europea.

Nel giugno 2021 è stata approvata la normativa europea sul clima, cosiddetta « *Climate law* », di cui al regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021. Il regolamento introduce a livello dell'Unione europea gli obiettivi legalmente vincolanti della neutralità climatica entro il 2050 e della riduzione del 55 per cento delle emissioni nette al 2030 rispetto al 1990. Inoltre, il citato regolamento istituisce un organismo indipendente per il monitoraggio dei progressi e la valutazione di un *carbon budget* dell'UE fino al 2050, sulla base del quale stabilire un *target* intermedio di riduzione delle emissioni al 2040. Il regolamento obbliga anche gli Stati membri a rivedere i propri Piani nazionali per l'energia e il clima, in modo da allinearli, secondo le modalità, cosiddette di « *effort sharing* », con il nuovo *target* europeo complessivo del 55 per cento.

Nel luglio 2021 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di tredici proposte normative, il cosiddetto pacchetto « *Fit for 55* », di cui otto aggiornano provvedimenti esistenti e cinque recano nuovi provvedimenti, per allineare il quadro europeo di obiettivi e misure climatiche ed energetiche al nuovo *target* al 2030 fissato dalla *Climate law*. Fra le proposte più significative: definire nuovi *target* più sfidanti per fonti rinnovabili ed efficienza energe-

tica, introdurre un sistema di tassazione del carbonio alla frontiera per i settori ad alte emissioni, cosiddetto « *Carbon Border Adjustment Mechanism* », riformare il mercato dell'ETS, ossia il sistema di *carbon pricing* europeo per i grandi impianti emettitori, anche valutando una sua estensione al trasporto su strada e agli edifici, fissare *standard* avanzati per le emissioni delle nuove auto, prevedendo dal 2035 la commercializzazione solo di auto localmente a emissioni zero. Il pacchetto di misure è tutt'ora in discussione e gli *iter* di esame dovrebbero concludersi entro l'anno in corso.

La Spagna nel maggio 2021 ha adottato la « *Ley de cambio climático y transición energética* » n. 7 del 2021. La legge prevede un allineamento agli obiettivi dell'Accordo di Parigi, prevedendo il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050. Al 2030 gli obiettivi intermedi fissati dal dispositivo prevedono innanzitutto un taglio delle emissioni di gas serra del 23 per cento rispetto al 1990, *target* solo apparentemente poco sfidante visto che la Spagna è l'unico tra i grandi Paesi europei ad aver aumentato le proprie emissioni negli ultimi trent'anni con un incremento dell'8 per cento, essendo partita da emissioni *pro capite* molto più basse. Sempre al 2030 il dispositivo prevede di raggiungere il 42 per cento del fabbisogno energetico soddisfatto da fonti rinnovabili e il 74 per cento della generazione elettrica rinnovabile perseguendo un taglio dei consumi del 39,5 per cento rispetto alle previsioni. La norma stabilisce obiettivi specifici per i diversi settori e prevede la possibilità di rivedere al rialzo l'ambizione dei *target*. La stessa legge regola anche gli obiettivi e le misure di adattamento al cambiamento climatico. Un'attenzione particolare è data al tema della *Just Transition* e la possibilità di stabilire accordi per garantire l'occupazione e le imprese. Si prevede l'istituzione di una commissione di esperti, che deve riferire ogni anno al Governo, e un'assemblea cittadina per promuovere la sensibilizzazione e il coinvolgimento della società civile attraverso consultazioni pubbliche.

Il Regno Unito, con il « *Climate Change Act 2008* » n. 27 del 2008, è stato tra i primi Paesi a introdurre un provvedimento normativo sui temi del clima. Nella sua ultima versione il provvedimento prevede il raggiungimento della neutralità entro il 2050 e l'obiettivo intermedio al 2035 di riduzione delle emissioni del 78 per cento rispetto al 1990, avendo già conseguito una riduzione del 43 per cento nel 2019. Al piano di mitigazione si affianca anche un piano nazionale di adattamento. Il sistema di *governance* prevede la presenza di un organo tecnico indipendente, il *Climate Change Committee*, che aggiorna ogni cinque anni il *carbon budget* nazionale, supervisiona sul conseguimento degli obiettivi, fornisce raccomandazioni e indaga temi di particolare rilevanza.

La Francia con la « *Loi Climat et Résilience* » n. 2021-1104 del 22 agosto 2021, adotta un *target* di riduzione delle emissioni di gas serra del 40 per cento tra il 1990 e il 2030 (il *target* non è esplicitato ma fa riferimento al pacchetto europeo Clima ed energia adottato nel 2018) a fronte di una riduzione conseguita al 2019 del 20 per cento. La legge è stata impugnata da parte di alcune associazioni presso il Tribunale amministrativo di Parigi, che ha ritenuto insufficiente l'impegno di riduzione delle emissioni e ha chiesto al Governo di adottare misure adeguate entro il mese di dicembre 2022 per allinearla ai nuovi impe-

gni del *Green Deal* europeo e all'Accordo di Parigi. La legge vigente prevede una serie di obblighi, come quello per i proprietari di immobili in classi energetiche F o G di riqualificare l'abitazione per poterla affittare, il divieto di pubblicità ai combustibili fossili e la vendita delle auto più inquinanti già al 2030.

Nel giugno 2021 la Germania con la « *Bundes-Klimaschutzgesetz* », o « *Federal Climate Change Act* », ha promulgato una nuova legge sul clima, dopo che la Corte costituzionale aveva cassato la precedente legge del 2019 perché considerata inadeguata e lesiva delle libertà delle giovani generazioni. Il nuovo dispositivo ha alzato il *target* di riduzione delle emissioni di gas serra prevedendo un taglio del 65 per cento tra il 1990 e il 2030 (era del 55 per cento nella precedente norma e tra il 1990 e il 2019 le ha ridotte del 35 per cento) e il conseguimento della neutralità climatica entro il 2045, con specifici *target* settoriali annuali e attribuendone la responsabilità ai Ministeri competenti. Recentemente il Governo ha annunciato ulteriori importanti novità al 2030, come l'obiettivo dell'80 per cento di elettricità da fonti rinnovabili, l'eliminazione del carbone per la generazione elettrica e l'immatricolazione di 15 milioni di auto elettriche. Anche la norma tedesca prevede un Consiglio scientifico che valuta i progressi verso gli obiettivi e nel caso fornisce raccomandazioni.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. Le presenti disposizioni danno attuazione, negli ambiti di competenza nazionale, alle disposizioni dell'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015, ratificato ai sensi della legge 4 novembre 2016, n. 204, nonché alla normativa dell'Unione europea in materia di clima.

2. In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la presente legge reca disposizioni finalizzate alla prevenzione dei più gravi impatti generati dalla crisi climatica nel territorio nazionale, alla riduzione della vulnerabilità e dell'esposizione dei cittadini, alla tutela dell'ambiente e dei territori, all'adattamento delle attività economiche e delle infrastrutture alle conseguenze dei cambiamenti climatici.

3. La presente legge definisce un quadro nazionale di riferimento pluriennale in materia di clima per le istituzioni operanti a livello nazionale, regionale e locale, nonché per i cittadini e per le imprese.

4. Tenuto conto della gravità degli effetti della crisi climatica in atto, e di un loro potenziale aggravamento, sul territorio, sulla vita e sul benessere dei cittadini nonché sulle attività economiche e sul patrimonio naturale, le disposizioni di cui alla presente legge sono finalizzate, altresì, a rendere più efficaci e maggiormente incisive le misure di mitigazione e di adattamento climatico.

Art. 2.

(Obiettivi nazionali per la riduzione delle emissioni di gas serra)

1. Al fine di azzerare le emissioni nette di gas serra a livello nazionale entro il 2050, con l'impegno, per quanto possibile, di anticipare il conseguimento di tale obiet-

tivo al 2045, nonché di ridurre le emissioni di gas serra del 55 per cento, rispetto al 1990, entro il 2030 e dell'80 per cento, entro il 2040, il Governo, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, procede all'aggiornamento del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), prevedendo specifiche misure per il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

a) consumi energetici finali ridotti del 15 per cento, rispetto ai consumi del 2019, entro il 2030;

b) quota di consumi finali di energia derivanti da fonti rinnovabili pari ad almeno il 45 per cento, entro il 2030;

c) energia da fonti rinnovabili o da altre forme di produzione a impatto zero pari all'80 per cento della produzione di energia elettrica, al 40 per cento dell'energia termica e al 20 per cento dei carburanti per il trasporto, entro il 2030.

4. Il PNIEC fissa anche gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra al 2030, coerenti con quelli previsti dal presente articolo, tenendo conto degli obiettivi fissati dal sistema di scambio di quote di emissione dell'Unione europea (*EU Emissions Trading System*) per i settori dell'industria, dei trasporti, dell'agricoltura e degli edifici.

5. I Ministeri competenti assicurano il monitoraggio della riduzione delle emissioni nei rispettivi settori e adottano, se di diretta competenza, o promuovono, negli altri casi, le misure necessarie per assicurare il rispetto degli obiettivi fissati.

6. Il PNIEC è aggiornato ogni cinque anni. In sede di primo aggiornamento, successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, sono altresì definite le misure per il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione dei gas serra al 2040. In sede di aggiornamento del PNIEC, successivo a quello di cui al presente comma, sono definite le misure per conseguire la neutralità climatica.

Art. 3.

(Misure per l'adattamento ai cambiamenti climatici)

1. L'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), avvalendosi della collaborazione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA), senza ulteriori e maggiori oneri a carico della finanza pubblica:

a) definisce e popola gli indicatori di impatto dei cambiamenti climatici e di vulnerabilità ai cambiamenti climatici relativi ai settori socio-economici e ai sistemi ambientali;

b) elabora gli indirizzi per i programmi e i progetti nazionali, regionali e locali di adattamento ai cambiamenti climatici.

2. Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, nell'ambito dell'attuazione del PNIEC:

a) definisce le priorità per il quinquennio successivo e predispone gli atti di competenza e le proposte necessarie per l'attuazione delle misure previste, comprese le proposte di strumenti economici per migliorare la gestione del rischio climatico;

b) promuove e attua un aggiornamento dei programmi e delle misure di competenza nazionale per la gestione delle emergenze generate dalla crisi climatica;

c) predispone un programma nazionale di misure per la prevenzione, la riduzione dei rischi e dell'esposizione ai pericoli dei cittadini e delle attività economiche derivanti dalla siccità e dalle ondate di calore, quantificando il fabbisogno finanziario per l'attuazione di tali misure nonché i costi stimati derivanti dalla loro mancata attuazione;

d) nell'ambito delle aree a rischio elevato o molto elevato di dissesto idrogeologico o a rischio di coinvolgimento in eventi franosi o alluvioni, individuate in base alla normativa vigente e tenuto conto dell'aumento dei rischi generati dal cambiamento

climatico, adotta, d'intesa con la Conferenza delle regioni e delle province autonome, da realizzare entro novanta giorni o, in mancanza d'intesa, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, misure urgenti per:

1) la verifica dell'efficacia dei sistemi di previsione e di valutazione dei rischi connessi a eventi atmosferici estremi;

2) la comunicazione tempestiva delle situazioni di pericolo con le relative misure di sicurezza e di comportamento;

3) la rimozione delle situazioni di maggiore esposizione ai rischi derivanti da eventi atmosferici estremi, anche prevedendo l'utilizzo di provvedimenti straordinari e urgenti per disporre il trasferimento temporaneo delle persone dalla propria residenza e delle attività economiche;

e) predispone un programma nazionale di informazione e formazione in materia di cambiamento climatico teso a promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini e delle imprese alle buone pratiche per la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico.

3. Nella dichiarazione individuale di carattere non finanziario di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 dicembre 2016, n. 254, di attuazione della direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, recante modifica alla direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni, le imprese sono tenute a fornire le informazioni riguardanti i rischi e le misure adottate per l'adattamento e la riduzione delle emissioni in atmosfera.

Art. 4.

(Misure necessarie e urgenti per affrontare l'emergenza climatica)

1. Tenuto conto che la crisi climatica è un'emergenza nazionale che potrebbe ag-

gravarsi, generando un grave impatto sulla vita e sul benessere dei cittadini, sulle attività economiche e sul patrimonio naturale del Paese, con il rischio di arrecare ulteriori danni alle future generazioni, e che le misure necessarie per ridurre le emissioni di gas serra alla base di questa emergenza e quelle di adattamento per ridurre l'esposizione e aumentare la resilienza hanno carattere di necessità e urgenza e sono altresì di interesse nazionale, in sede di primo aggiornamento del PNIEC, nelle forme e con le modalità previste, sono stabilite forme di semplificazione e di sostegno anche finanziario, alle ricerche e alle sperimentazioni a favore delle innovazioni tecnologiche idonee a contribuire all'obiettivo del raggiungimento di zero emissioni al 2050, nonché alle forme di produzione energetica previste nella tassonomia adottata dall'Unione europea.

2. Per le finalità di cui al comma 1, i procedimenti di autorizzazione per la costruzione e la gestione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili necessari alla decarbonizzazione nelle quantità e secondo le tipologie programmate per il raggiungimento degli obiettivi climatici nazionali devono essere conclusi entro centottanta giorni dall'avvio, decorsi i quali si può in ogni caso procedere alla realizzazione degli impianti, ferma restando la possibilità, entro i successivi novanta giorni, di procedere all'accertamento dei requisiti previsti dalla normativa vigente da parte delle autorità competenti.

Art. 5.

(Misure per lo sviluppo delle filiere industriali nazionali e per l'approvvigionamento di materie prime critiche necessarie per la transizione climatica)

1. Il Ministero delle imprese e del *made in Italy*, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, presenta alle Camere una relazione sulla situazione esistente, sulle prospettive e sulle criticità delle filiere industriali nazionali in merito alle attività necessarie alla transizione climatica, individuando le misure ne-

cessarie per il loro adeguamento e potenziamento, attuando le misure di competenza a legislazione vigente e avanzando le proposte, anche di tipo normativo, per lo sviluppo delle filiere industriali nazionali e le tecnologie chiave della transizione.

2. Il Ministero delle imprese e del *made in Italy*, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, pubblica una relazione sull'impiego delle materie prime critiche in Italia necessarie per la transizione climatica nelle diverse produzioni, fornendo indirizzi per assicurare un approvvigionamento sicuro e sufficiente delle materie prime medesime.

3. Il Ministero delle imprese e del *made in Italy* promuove altresì la ricerca e le indagini per favorire l'incremento dell'estrazione e della produzione di materie prime critiche a livello nazionale sia in base alla normativa vigente e alle risorse disponibili sia proponendo l'introduzione di nuove misure normative.

Art. 6.

(Programmi e obiettivi regionali)

1. Le regioni, nell'ambito delle proprie competenze e senza nuovi o maggiori oneri a carico dello Stato, definiscono i programmi regionali per la transizione alla neutralità climatica e per l'adattamento al cambiamento climatico prevedendo misure e obiettivi al 2030, al 2040 e al 2050, di propria ed esclusiva competenza o in concorso con quelli fissati a livello nazionale, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale, europeo e nazionale.

2. I programmi regionali di cui al comma 1, aggiornati ogni cinque anni, devono contenere l'analisi delle emissioni di gas serra generate nei rispettivi territori, l'individuazione di obiettivi regionali di riduzione delle emissioni di gas serra, l'articolazione delle misure di riduzione nei principali settori, l'attuazione di verifiche periodiche dei risultati raggiunti e la pubblicazione di tali risultati.

3. Per lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia, le regioni sono tenute a fissare obiettivi da raggiungere commisurati alle

potenzialità esistenti nel rispettivo territorio e coerenti con il raggiungimento degli obiettivi nazionali ed europei.

4. Le regioni non possono stabilire moratorie per impedire la realizzazione di impianti per fonti rinnovabili di energia prima che siano raggiunti gli obiettivi di decarbonizzazione.

5. Le regioni, nell'ambito delle proprie competenze e dei rispettivi territori, operano per favorire, facilitare, promuovere e accelerare la realizzazione degli impianti necessari per la transizione energetica e climatica in tutte le aree potenzialmente idonee, fatte salve le comprovate ragioni di rilevante impedimento.

6. Le regioni elaborano indirizzi e adottano misure per l'adattamento ai cambiamenti climatici ad integrazione delle attività di propria competenza nei diversi settori, forniscono supporto ai comuni, specie quelli di piccola dimensione, al sistema delle imprese e delle attività produttive nonché promuovono e sostengono campagne informative rivolte ai cittadini nel territorio regionale.

Art. 7.

(Piani comunali per l'energia e il clima)

1. L'ISPRA, avvalendosi della collaborazione del SNPA, senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica:

a) cura e pubblica periodicamente, con cadenza almeno triennale, un rapporto contenente l'analisi dei piani d'azione per l'energia e il clima adottati dai comuni nonché degli obiettivi e delle misure per la riduzione delle emissioni di gas serra e per l'adattamento al cambiamento climatico adottate nei medesimi piani comunali;

b) elabora proposte e indirizzi destinati ai comuni affinché gli stessi operino per il perseguimento delle seguenti finalità:

1) analisi dei consumi locali di energia;

2) attivazione della figura di *energy manager* e promozione di campagne di in-

formazione per la diffusione di buone pratiche di risparmio energetico;

3) sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili, partendo dalla conoscenza della quota dei consumi locali coperti con energia da fonti rinnovabili e fissando obiettivi per il loro sviluppo;

4) intensificazione delle connessioni fra le misure per la mobilità sostenibile e la decarbonizzazione del trasporto locale;

5) approfondimento delle conoscenze concernenti il ruolo delle alberature e delle cosiddette « isole di calore », delle aree verdi urbane e periurbane, del consumo di suolo, della rigenerazione urbana e della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente per gli assorbimenti di gas serra e l'adattamento ai cambiamenti climatici;

6) sviluppo delle conoscenze delle buone pratiche per mitigare gli impatti delle ondate di calore e dei periodi di siccità, nonché delle piogge molto intense di breve durata e per la promozione di politiche innovative nel recupero delle acque meteoriche.

Art. 8.

(Istituzione del Consiglio nazionale per il clima)

1. Il Governo, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, istituisce il Consiglio nazionale per il clima, di seguito denominato « Consiglio », composto da trenta membri nominati tra i rappresentanti dell'ISPRA, dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile, del Consiglio nazionale delle ricerche, delle università e degli altri enti e fondazioni di ricerca di comprovata competenza nei diversi aspetti delle tematiche delle politiche e delle misure per la mitigazione e l'adattamento climatico. La partecipazione al Consiglio non comporta la corresponsione di gettoni o altri emolumenti, compresi rimborsi di spese, diarie e indennità.

2. Il Consiglio monitora l'andamento e l'efficacia delle misure adottate per la mi-

tigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici in relazione agli obiettivi fissati dalla presente legge e redige annualmente un rapporto sull'attività svolta e sui risultati del monitoraggio effettuato.

3. Il Consiglio elabora proposte e formula pareri al Governo, al Parlamento e alle regioni in materia di politiche e di misure per la mitigazione e l'adattamento climatico nonché per la transizione alla neutralità climatica.

Art. 9.

(Misure economiche e fiscali per la transizione climatica)

1. Nella sezione concernente l'analisi e le tendenze di finanza pubblica del Documento di economia e finanza di cui all'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è inserito un capitolo dedicato all'analisi e al bilancio delle risorse pubbliche, di provenienza europea e nazionale, dedicate alle misure per la transizione climatica e per l'adattamento ai cambiamenti climatici.

2. Nel PNIEC sono inserite anche le strategie programmate di riforma degli strumenti economici e fiscali necessarie per la mitigazione e per l'adattamento ai cambiamenti climatici.

