

DOSSIER TECNICO – 19.11.2026

L'Italia tra i Paesi che rallentano l'azione climatica: scenari e impatti di un mancato raggiungimento degli obiettivi ESR

A cura di Imprese di Talento, Public Affairs & Policy Advisory

L'Italia tra i Paesi che rallentano l'azione climatica: scenari e impatti di un mancato raggiungimento degli obiettivi ESR

Il Climate Action Progress Report 2026, pubblicato il 9 novembre dalla Commissione Europea insieme alla relazione sul mercato del carbonio, ha incluso l'Italia tra i nove paesi che dovranno presentare un piano d'azione correttivo per l'azione climatica, in quanto i progressi da loro registrati verso gli obiettivi ESR 2030 non risultano sufficienti. Il report in questione è il documento annuale di monitoraggio con cui l'UE analizza se gli Stati membri stanno procedendo alla velocità necessaria per raggiungere i target climatici del pacchetto Fit for 55, che prevede una riduzione del 55% delle emissioni nette entro il 2030 rispetto al 1990 e il raggiungimento della neutralità carbonica entro il 2050.

Effetti economici e sul clima di questo rallentamento

L'Italia si trova davanti a un paradosso: è tra i Paesi europei maggiormente esposti agli effetti del cambiamento climatico, ma è anche tra quelli che stanno accumulando i maggiori ritardi nell'attuazione delle politiche necessarie a contrastarlo. Il problema non riguarda soltanto la possibilità di mancare gli obiettivi fissati dall'Unione Europea per il 2030, ma la capacità stessa del Paese di proteggere il proprio sistema economico e produttivo da rischi che sono già oggi evidenti.
Come rilevato da un report elaborato da Deloitte, in collaborazione con il Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici (Cmcc) e lo European University Institute, entro il 2050 i danni diretti alle infrastrutture italiane causati dal cambiamento climatico potrebbero raggiungere i 5 miliardi di euro annui e il PIL italiano potrebbe subire una riduzione progressiva compresa tra l'1,6% e il 6% rispetto a uno scenario senza danni climatici, con conseguenti effetti sul **debito pubblico** e sulla compressione dello spazio fiscale. Il rischio climatico, infatti, aumenta la rischiosità del debito e di conseguenza il tasso che lo Stato deve pagare per finanziarlo, aumentando quello che Carlo Carraro del Cmcc ha definito "spread climatico".
A preoccupare è anche, e soprattutto, il **comparto imprenditoriale**, il cui approccio strategico risulta essere poco strutturato e orientato al breve periodo: solo il 14% delle Pmi italiane, intervistate in un'indagine promossa da Deloitte e condotta da Ipsos-Doxa, sostiene di aver implementato misure a supporto della continuità operativa del business in caso di eventi estremi, così come appena il 10% afferma di aver introdotto azioni di adattamento verso infrastrutture e asset fisici.
Sul fronte dei costi già sostenuti, poi, Allianz Research stima in 27,8 miliardi la produzione persa per il caldo nell'estate 2026, davanti alla Germania (25 miliardi) e alla Francia (20,1 miliardi), mentre Coldiretti valuta in oltre 3 miliardi i danni agricoli causati da caldo, siccità, grandinate e incendi. Viceversa, la Commissione europea stima che per ogni euro speso in prevenzione si evitano dai 4 ai 7 euro di danni e che, in Italia, per l'adattamento servirebbe un investimento di circa 10 miliardi.
Un Paese come l'Italia, quindi, deve necessariamente investire in politiche di mitigazione e adattamento non solo per tutelare l'ambiente, ma anche per proteggere la stabilità economica e finanziaria nazionale.

Principali scenari e implicazioni

Secondo il rapporto ISPRA 2026, gli obiettivi di riduzione dei gas a effetto serra in capo all'Italia sono quelli relativi alla riduzione delle emissioni dei settori inclusi nel Regolamento Effort Sharing e gli obiettivi per il settore LULUCF. Storicamente, le emissioni italiane sono derivate in quota maggioritaria dai settori coperti dall'Effort Sharing Regulation, che nel 2024 hanno rappresentato il 70% delle emissioni totali.
Per l'Italia il regolamento prevede un obiettivo di riduzione del 43,7% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2025, ma secondo le proiezioni ISPRA, la nazione non è in grado di raggiungerlo, né nello scenario di riferimento, che include le politiche attualmente in vigore, né in uno scenario con politiche aggiuntive. In entrambi i casi, infatti, la riduzione attesa al 2030 delle emissioni soggette ad ETS risulta sensibilmente maggiore di quella attesa per le emissioni soggette ad Effort Sharing. Se da una parte le emissioni ETS risultano essere comprese tra il 60% e il 69%, nei due scenari considerati, quella delle emissioni ESR è compresa tra il 31% e il 41%, quindi al di sotto dell'obiettivo fissato al 43,7%.

Siccome il Regolamento Effort Sharing prevede, in caso del superamento dell'obiettivo annuale, una penalizzazione, è possibile che l'Italia veda aggiungersi alle emissioni di gas serra dell'anno successivo una quantità pari all'ammontare, in tonnellate di CO2 equivalente, delle emissioni eccedentarie moltiplicata per un fattore di 1.08.

Il mancato raggiungimento dei target ESR, quindi, rischia di tradursi in **ulteriori costi**, tra penalizzazioni sulle emissioni, investimenti correttivi e maggiori danni legati agli eventi climatici estremi. A questo si aggiunge una gestione ancora insufficiente delle risorse disponibili: i proventi del mercato europeo del carbonio, che potrebbero contribuire a finanziare la transizione, non risultano essere stati destinati in misura adeguata alla lotta al cambiamento climatico.
La questione, quindi, non è più soltanto quanto velocemente l'Italia riuscirà a ridurre le proprie emissioni, ma quanto le costerà continuare a rimandare questa trasformazione. Con appena quattro anni che separano il Paese dalla scadenza del 2030, il margine per intervenire si restringe. Il piano d'azione correttivo richiesto dalla Commissione rappresenta un'occasione per colmare i ritardi accumulati, ma soprattutto un banco di prova per la credibilità degli impegni climatici assunti dal governo.

Immaginando delle possibili linee di intervento per andare incontro a scenari più favorevoli per l'Italia, il filo conduttore dovrebbe essere quello di passare dalla gestione dell'emergenza, cioè risarcire i danni dopo che sono avvenuti, alla gestione del rischio: prevenire, assicurare e pianificare prima. Delle possibili linee di intervento su cui agire potrebbero essere:

Investire sulla prevenzione: come già evidenziato, ogni euro in prevenzione può evitare tra 4 e 7 euro di danni. Una riserva dedicata alla prevenzione, alimentata ex ante, costerebbe meno degli stanziamenti d'emergenza ex post.
Riorientare le risorse esistenti: se fino ad ora solo il 9% dei proventi delle aste ETS è stato speso in un'ottica di lotta al cambiamento climatico, un'azione da intraprendere può essere quella di gestire e pianificare meglio la spesa dei proventi d'asta, anche in vista dell'entrata in vigore dell'EU ETS 2 e delle modifiche dell'ETS 1, che imporranno la necessità di spendere il 100% di tali proventi per la lotta al cambiamento climatico.
Anticipare la legge europea sulla resilienza climatica: il 27 ottobre la Commissione ha proposto una legge sulla resilienza climatica. Imporrebbe a ogni Stato una valutazione nazionale dei rischi e un unico piano strategico entro fine 2030. Muoversi prima significherebbe arrivare con un quadro già costruito, anziché rincorrere la scadenza.
Investire in piani di adattamento per le Pmi: una sistematica mappatura dei rischi legati al cambiamento climatico renderebbe le aziende italiane più resilienti e maggiormente in grado di far fronte a danni climatici che possono influire sull'operatività del business.

Cosa dice il Climate Action Progress Report 2026

A livello UE, la relazione conferma un trend di riduzione a lungo termine delle emissioni di gas serra, diminuite dell'1,6% nel 2025 rispetto al 2024, ma è richiesta un'accelerazione per la seconda metà del decennio per evitare di mancare gli obiettivi vincolanti.

Ad essere valutati dal report sono i due grandi pilastri della decarbonizzazione europea:
EU ETS, il Sistema europeo di Scambio di Emissioni, ovvero il mercato del carbonio per i settori ad alte emissioni (energia, grande industria, aviazione e trasporti marittimi). Le emissioni coperte dal sistema di scambio di quote di emissione dell'UE sono diminuite del 2%. Qui il target UE di una riduzione del 62% entro il 2030 è a portata di mano, a patto di reinvestire i proventi delle aste nella decarbonizzazione.
ESR, il Regolamento sulla Condivisione degli Sforzi che coinvolge i settori non coperti dall'ETS tradizionale (trasporti su strada, riscaldamento degli edifici, agricoltura e gestione dei rifiuti). In questi settori le emissioni sono gestite con quote nazionali vincolanti, che sono rimaste sostanzialmente stabili. È soprattutto in questi settori che saranno necessari sforzi per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Secondo il rapporto “Tendenze e Proiezioni”, pubblicato sempre il 9 novembre dall’Agenzia Europea per l’Ambiente, la trasformazione dei piani in riduzioni concrete delle emissioni richiederà un'attuazione completa e tempestiva delle politiche e delle misure previste. Per raggiungere l'obiettivo, le riduzioni delle emissioni nei settori soggetti alla regolamentazione della condivisione degli sforzi nei prossimi cinque anni dovranno eguagliare quelle conseguite nei due decenni precedenti messi insieme. Settori come quello dei trasporti, dell’edilizia e dell’agricoltura, inoltre, risultano essere quelli in cui è più difficile progredire, dato il ruolo chiave svolto dai comportamenti e dalle decisioni di investimento nella riduzione delle emissioni.

Per i settori ESR, a livello aggregato l'UE stima una riduzione del 38,5% entro il 2030 (contro il target del 40%). Nove Stati membri, ovvero Italia, Germania, Austria, Croazia, Cipro, Irlanda, Lituania, Malta e Svezia, hanno registrato uno scostamento, in termini di deficit di quote annue, o un ritardo tale da rischiare il mancato rispetto degli obiettivi.
Ai sensi dell'Articolo 8 del Regolamento ESR, questi paesi hanno 3 mesi di tempo per presentare alla Commissione un Piano d'Azione Correttivo con misure aggiuntive e calendari d'investimento mirati, al fine di accelerare la riduzione delle emissioni.

La posizione dell’Italia

Le stime elaborate dalla Commissione vedono l'Italia come il Paese europeo dove le emissioni nette di gas serra crescono di più: nel 2025, infatti, sono aumentate del 5,8% rispetto al 2024. Uno dei settori che ha contribuito maggiormente al peggioramento italiano è quello dell'utilizzo del suolo, dei cambiamenti dell'uso del suolo e della silvicoltura (LULUCF). Complici gli effetti della crisi climatica (incendi, siccità, tempeste), nonché l'aumento, a livello europeo, dei prelievi di legname e il rallentamento della crescita forestale, la capacità delle foreste di assorbire e immagazzinare CO2 è diminuita sensibilmente.
Secondo ECCO, il think tank italiano per il clima, la transizione energetica italiana sta di fatto rallentando, nonostante manchino solo tre anni al 2030, anno fissato per il raggiungimento di importanti obiettivi: per rispettare gli impegni presi, la nazione dovrebbe ridurre le emissioni di gas serra di circa 95 MtCO2eq rispetto ai livelli del 2025.
Il raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima (PNIEC), però, è fermo al 15%, con risultati particolarmente scoraggianti sul fronte dell’uscita dal gas, per cui manca una vera e propria strategia d’uscita, dei trasporti e dell’edilizia. Nel caso dei trasporti, primo settore per emissioni, si è vista l’immatricolazione di sole 445 mila auto elettriche a fronte dei 4,3 milioni previsti dal piano; in ambito edilizio, invece, si osserva il mancato recepimento della direttiva europea Case Green e la quota di rinnovabili termiche ferma da cinque anni. Sebbene l'ambito delle rinnovabili sia quello in cui l'Italia ha fatto maggiori progressi, raggiungendo il 30% degli obiettivi previsti dal PNIEC, uno sviluppo significativo rimane frenato da autorizzazioni ancora troppo lente e da una di fatto saturazione virtuale della rete. Il risultato è un sistema in cui il prezzo dell'elettricità è ancora fortemente dipendente dal gas.
Infine, a preoccupare la Commissione è anche la mancata rendicontazione da parte dell'Italia dell'allocazione dei ricavi delle aste ETS, che doveva essere presentata entro il 31 luglio 2026. L'Italia, insieme a Cipro, ha ricevuto 2,7 miliardi di euro che ai sensi della Direttiva ETS dovevano essere investiti per scopi politici e climatici. Da un'analisi delle rendicontazioni fornite tra il 2012 e il 2023 elaborata da ECCO, però, l’Italia appare aver speso solo il 9% dei 15,6 miliardi di euro generati dalle aste EU ETS per spese legate alla lotta ai cambiamenti climatici, dimostrando di non investirvi una parte sufficiente dei proventi.

Considerazioni conclusive

Il ritardo italiano nella transizione climatica non è soltanto il risultato di obiettivi mancati, ma anche di risorse non adeguatamente utilizzate e di una strategia ancora troppo orientata alla gestione delle emergenze. La sfida per i prossimi anni sarà quindi trasformare gli impegni europei in politiche concrete, capaci di integrare mitigazione e adattamento e di coinvolgere anche il sistema produttivo. Il

piano d'azione correttivo richiesto dalla Commissione rappresenta un'occasione per invertire la rotta: non solo per avvicinarsi agli obiettivi del 2030, ma per costruire un Paese più resiliente agli impatti climatici. Perché, alla luce dei costi già sostenuti, il prezzo dell'inazione rischia di essere molto più alto di quello della transizione.

Fonti:

- EU - Climate Action Progress Report 2026
- EU - Carbon Market Report 2026
- Deloitte - Il Rischio Climatico in Italia. Dagli scenari alle proposte di intervento
- Cmcc - Rischio Climatico in Italia: Scenari, Costi e Opzioni di Risposta
- Allianz Research - Allianz Climate Economics Report 2026: A Year of Escalating Costs
- ISPRA - Le emissioni di gas serra in Italia: obiettivi di riduzione e scenari emissivi. Edizione 2026
- ECCO – PNIEC Progress Report 2026