



Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di regolamento sul traguardo climatico dell'Unione per il 2040

Dossier n° 110 -
28 luglio 2025

Tipo e numero atto	<i>COM(2025)524</i>
Data di adozione	<i>2 luglio 2025</i>
Base giuridica	<i>Articolo 192, paragrafo 1, TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Lotta contro l'inquinamento; attuazione congiunta; diritto dell'ambiente; cambiamento climatico; gas a effetto serra; politica ambientale dell'UE; riduzione delle emissioni gassose</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>La proposta è esaminata secondo la procedura legislativa ordinaria</i>
Assegnazione	<i>8 luglio 2025 VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>2 ottobre 2025</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Si</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>No</i>

Oggetto

Il 2 luglio 2025 la Commissione europea ha presentato la [proposta](#) di regolamento che definisce il **traguardo** climatico dell'Unione **per il 2040**. La Commissione propone di raggiungere per tale data una **riduzione** delle **emissioni nette di gas a effetto serra pari al 90% rispetto** ai livelli del **1990**.

Questo traguardo integra gli obiettivi di riduzione già stabiliti nella [normativa](#) dell'UE sul clima (vedi [infra](#)), definendo così una nuova traiettoria di riduzione delle emissioni come descritto dall'immagine seguente.

La proposta descrive inoltre gli **elementi** di cui la Commissione europea dovrà tenere conto nell'**elaborare l'assetto strategico post-2030**, i quali includono alcuni margini di flessibilità.

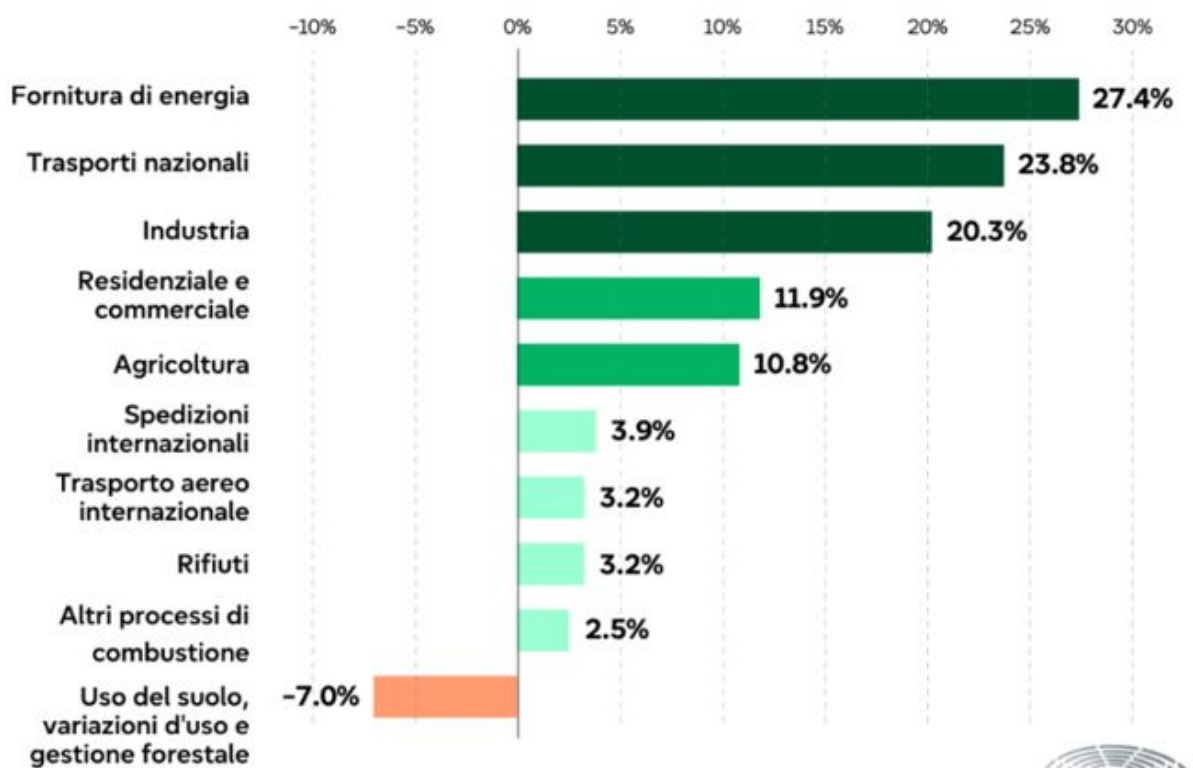


Contesto

Dati

La Commissione europea ricorda che i gas a effetto serra sono tra i maggiori responsabili del cambiamento climatico e, tra questi, è soprattutto il rilascio di anidride carbonica (CO₂) nell'atmosfera a generare effetti negativi per l'ambiente. Come mostra il grafico riportato sotto, nel 2022 la fornitura di **energia** ha rappresentato il 27,4% delle emissioni europee di gas effetto serra, mentre i **trasporti interni** hanno fatto registrare il 23,8%. La restante quota di emissioni proviene per il 20,3% dal settore dell'**industria**, per l'11,9% dalle **attività residenziali e commerciali** e dal settore dell'agricoltura per il 10,1%.

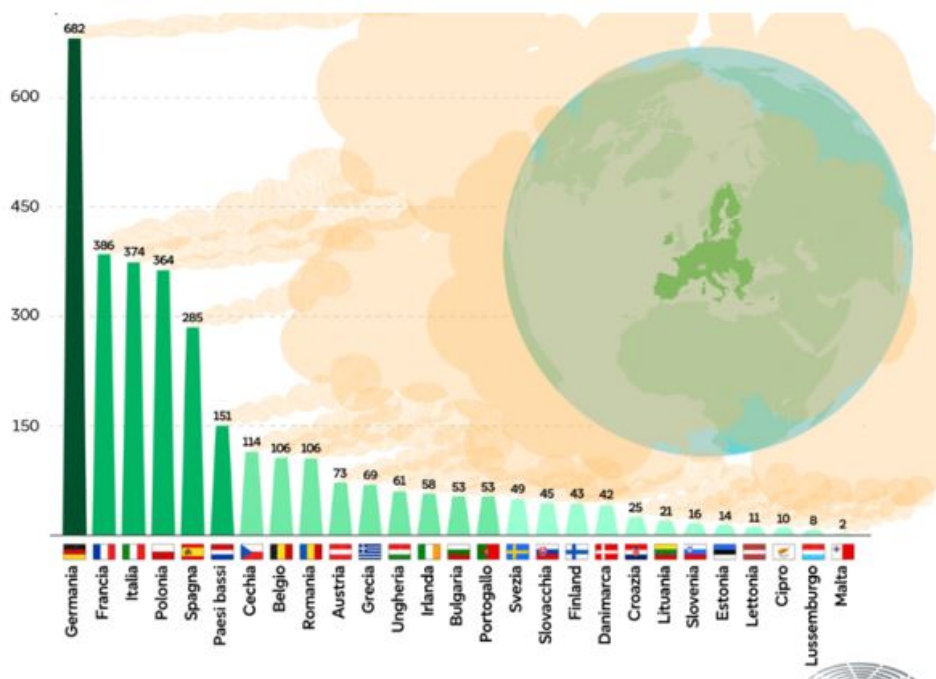
Emissioni di gas a effetto serra nell'UE suddivisi per settore (quota complessiva delle emissioni stimata in CO₂ equivalente - 2022)



Fonte: Agenzia europea dell'ambiente

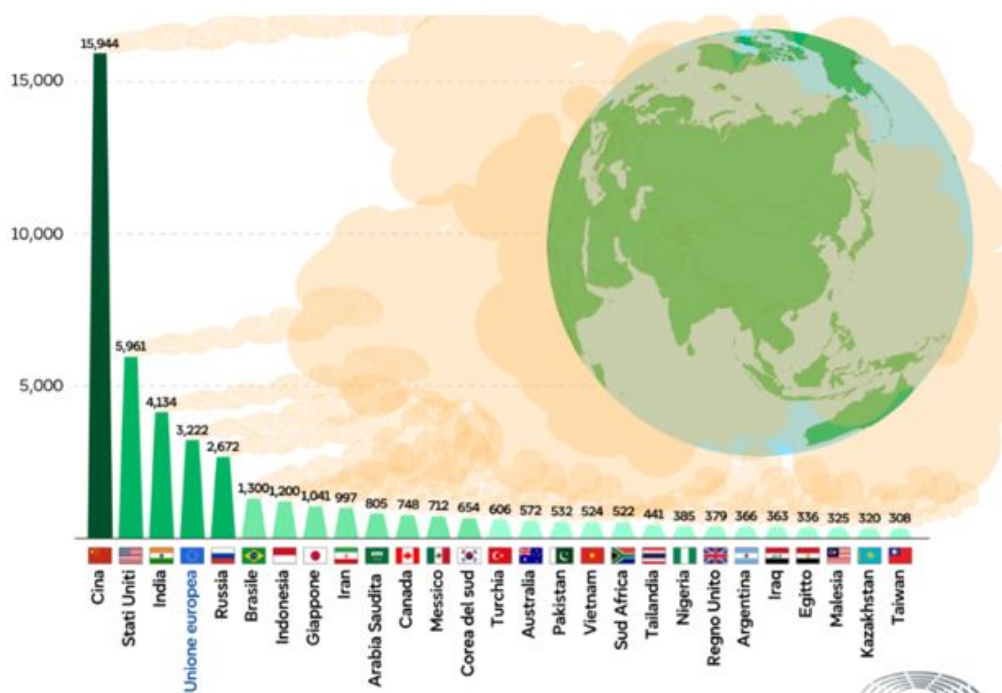
A livello **UE**, i paesi che emettono maggiori quantità di gas effetto serra, sono **Germania, Francia e Italia**, mentre a livello **globale** sono **Cina, USA e India**, con l'**UE** che occupa la **quarta** posizione.

Totale delle emissioni di gas a effetto serra per paese dell'UE (milioni di tonnellate di CO₂ equivalente - 2023)



Fonte: Banca dati sulle emissioni per la ricerca atmosferica globale (EDGAR)

Totale delle emissioni di gas a effetto serra per paese nel mondo (milioni di tonnellate di CO₂ equivalente - 2023)



Fonte: Banca dati sulle emissioni per la ricerca atmosferica globale (EDGAR)

Per quanto riguarda i dati sugli obiettivi climatici dell'UE, l'ultima [relazione](#) della Commissione europea sui progressi compiuti nell'azione per il clima, che fa riferimento ai dati del **2023**, indica che le **emissioni** nette di gas a effetto serra sono a un **livello inferiore del 37% rispetto al 1990**. La Commissione considera questo risultato positivo per raggiungere l'obiettivo del 2030.

Quadro normativo vigente

Il raggiungimento degli **obiettivi climatici** ha costituito una delle principali **priorità politiche** dell'Unione europea nel corso della legislatura 2019-2024 e ha comportato l'adozione di un cospicuo numero di atti da collocarsi nel generale contesto di attuazione del Green Deal.

Il regolamento sul clima e il Fit for 55%

In linea con il Green Deal e con l'Accordo di Parigi, è stato approvato nel 2021 il regolamento sul clima che ha sancito l'obiettivo della **neutralità climatica entro il 2050** e il traguardo vincolante dell'Unione in materia di clima per il **2030**, consistente in una **riduzione netta delle emissioni di gas ad effetto serra** (al netto degli assorbimenti) di **almeno il 55%** rispetto ai livelli del 1990. Le misure per conseguire tale traguardo sono state poi tradotte nel pacchetto legislativo c.d. "Pronti per il 55%" (*Fit for 55%*), presentato dalla Commissione europea nel luglio 2021 e in gran parte già adottato.

La comunicazione sul traguardo intermedio al 2040

Il regolamento sul clima rimandava la definizione di un **traguardo intermedio al 2040** (articolo 4, paragrafo 3) a un successivo atto della Commissione e la proposta in esame è volta a dare attuazione a tale previsione. Nel 2024 la Commissione ha pubblicato una comunicazione sul traguardo al 2040, nella quale **proponeva l'obiettivo del 90%**, poi recepito dalla proposta, sulla base di una valutazione d'impatto. La comunicazione sottolinea l'importanza di definire un obiettivo per **guidare investimenti e le decisioni strategiche**, promuovere la **competitività industriale** e garantire una **transizione giusta** che non lasci indietro nessuno. Vengono inoltre evidenziati i **benefici socioeconomici** della decarbonizzazione, inclusi la riduzione dei danni economici dovuti agli eventi climatici estremi e una maggiore indipendenza dalle importazioni di combustibili fossili. La Commissione sottolinea inoltre la necessità di **attuare pienamente** la legislazione attuale, in particolare il **Fit for 55%**, per realizzare efficacemente la decarbonizzazione dell'economia europea.

Valutazione d'impatto

La proposta **non è accompagnata da una valutazione d'impatto**. Tuttavia, l'obiettivo del 90% è stato individuato anche sulla base della valutazione d'impatto che ha accompagnato la comunicazione sul traguardo al 2040. La commissione ha esaminato l'impatto di **tre opzioni regolative**, che fissano come traguardo per il 2040 una riduzione delle emissioni rispetto al 1990 del:

- 80% (opzione 1);
- 85% (opzione 2);
- 90% (opzione 3).

La Commissione considera l'**opzione 3 più efficace** per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 in quanto:

- implica **minori sforzi** per raggiungere il livello di zero emissioni nette nel **decennio 2041-2050**;
- comporta una **diffusione più rapida delle tecnologie a basse emissioni di carbonio** tra il 2031 e il 2040, mentre l'opzione 1 rimanderebbe lo sviluppo di tali tecnologie all'ultimo decennio (2041-2050);
- apporta più rapidamente **benefici in termini di indipendenza energetica** dell'UE e della protezione degli *shock* dei prezzi dei combustibili fossili;

- i **benefici** in termini di riduzione dell'inquinamento e dei cambiamenti climatici **superano** i costi.

Consultazione dei portatori d'interesse

La Commissione informa di aver considerato, in sede di adozione della proposta, i risultati della **consultazione pubblica** che si è svolta nel 2023 e il **parere del comitato consultivo scientifico europeo sui cambiamenti climatici**. Quest'ultimo ha raccomandato di ridurre, per il 2040, le emissioni nette di gas a effetto serra del **90-95% rispetto al 1990** per riuscire a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

Coerenza con le altre normative dell'UE

La relazione illustrativa della proposta richiama l'attenzione sulla stretta correlazione che intercorre tra il raggiungimento dell'obiettivo al 2040 e diverse normative europee. Di seguito si dà conto dei principali rilievi della Commissione in riferimento ai vari ambiti.

Il Patto per l'industria pulita

La Commissione sottolinea l'importanza degli interventi, attuali e futuri, in materia ambientale per raggiungere l'obiettivo del 90%. *In primis*, richiama il **Patto per l'industria pulita** (v. **dossier RUE**) e passa in rassegna la prima serie di azioni messe in atto e le misure a venire, tra cui:

- l'attuazione del **piano d'azione** per l'**energia a prezzi accessibili** presentato a febbraio 2025 e l'istituzione della **task force** sull'unione dell'energia avviata a giugno 2025, volti rispettivamente a garantire forniture sicure e stabili a costi sostenibili e a coordinare le politiche per un mercato energetico integrato, resiliente e decarbonizzato nell'UE;
- una **nuova disciplina** per gli aiuti di Stato nell'ambito del Patto per l'industria pulita, adottata dalla Commissione europea il 25 giugno 2025. L'obiettivo è di prevedere una maggiore flessibilità nell'ambito degli aiuti destinati a sostenere la transizione verde;
- l'avvio di un **progetto pilota per la futura banca per la decarbonizzazione industriale**, previsto entro il 2025. La banca per la decarbonizzazione industriale finanzia 100 miliardi di euro per decarbonizzare l'industria mentre il progetto pilota avrà una dotazione di 1 miliardo di euro e consisterà in un'asta finalizzata a decarbonizzare il calore dei processi industriali attraverso l'elettrificazione e il calore rinnovabile diretto;
- l'**atto legislativo sull'accelerazione della decarbonizzazione industriale**, che sarà presentato nel IV trimestre per rendere più rapido il rilascio delle autorizzazioni per l'accesso delle industrie all'energia e alla decarbonizzazione industriale.

Presso la Camera dei deputati è in corso l'**esame** della comunicazione ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento presso la X Commissione Attività produttive. In quest'ambito la **XIV Commissione Politiche dell'UE** ha espresso un **parere favorevole con osservazioni**. La XIV Commissione sottolinea la necessità di affermare espressamente un **approccio tecnologicamente neutrale** e di **ingenti finanziamenti europei** per l'attuazione del Patto. Inoltre, sostiene l'opportunità di prevedere, nell'ambito del Fondo per la competitività del prossimo QFP, una **specifica linea di bilancio** per la diffusione delle tecnologie di decarbonizzazione industriale. Richiama infine l'attenzione sui **settori dell'automotive e ceramico**, che dovrebbero beneficiare di un piano industriale dedicato.

Gli interventi sul settore dei trasporti

La Commissione richiama anche gli interventi in materia di trasporti, dato che anch'essi contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi ambientali europei:

- la modifica del **regolamento** che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture e dei veicoli commerciali leggeri nuovi, che ha introdotto una **misura di flessibilità per i costruttori rispetto ai loro obiettivi di emissione di CO₂ tra il 2025 e il 2027**;

- la proposta sulle **flotte aziendali pulite**, che la Commissione presenterà alla fine del 2025. La Commissione ha presentato, il 5 marzo 2025, una **comunicazione** sulla decarbonizzazione delle flotte aziendali (v. **dossier** RUE sul Piano d'azione per l'*automotive*), che descrive le azioni volte stimolare la domanda dei veicoli a zero emissioni e che anticiperanno la presentazione della proposta legislativa.

Presso la Camera dei deputati la comunicazione è stata esaminata ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento dalla **X Commissione Attività produttive, Commercio e Turismo**, la quale ha approvato un **documento** contenente le modifiche che dovrebbero essere apportate alla comunicazione.

- il **piano di investimenti per i trasporti sostenibili** che la Commissione intende presentare entro il 2025. Il piano dovrebbe ridurre i rischi di investimento per la produzione di combustibili alternativi sostenibili nei settori più complessi da decarbonizzare, come quello del trasporto aereo e per nave.

Il sostegno finanziario

La relazione illustrativa della proposta sottolinea l'importanza di accompagnare la transizione verde con **adeguate opportunità di finanziamento** e, tra queste, cita:

- la **nuova disciplina per gli aiuti di Stato** (vedi **supra**);
- il **dispositivo** per la **ripresa** e la **resilienza**, con dotazione finanziaria di 648 miliardi di euro, di cui il 42%, secondo i dati della Commissione, è destinato a finanziare misure verdi;
- il **sistema di quote di scambio di emissione** (ETS): si tratta di un meccanismo introdotto per limitare le emissioni di CO₂, secondo il quale le aziende ricevono o acquistano quote di emissione, che consentono di emettere CO₂. Nel caso in cui un'azienda emetta meno CO₂ del previsto, può vendere le quote in eccesso, se emette di più, deve acquistarne. Il sistema ETS è stato da ultimo **riformato** nel 2023 nell'ambito del pacchetto **Pronti per il 55%**;
- il **fondo sociale per il clima**: a partire dal 2026 metterà a disposizione 86,7 miliardi di euro per aiutare le persone vulnerabili e le microimprese a far fronte ai costi della transizione ecologica;
- il **prossimo Quadro finanziario pluriennale (QFP)** dell'UE 2028-2034, rispetto al quale la Commissione ha **pubblicato** la sua proposta il 16 luglio scorso. La Commissione fissa un obiettivo generale e trasversale di spesa per il clima e l'ambiente pari ad almeno il 35% dell'importo totale del bilancio, quindi pari a circa 700 miliardi di euro (a prezzi correnti).

CBAM e pacchetti omnibus di semplificazione

A giudizio della Commissione, anche il meccanismo di **adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM)** e i **pacchetti di semplificazione** contribuiranno al raggiungimento degli obiettivi ambientali.

Il CBAM, il cui regime definitivo si applicherà a partire dal 2026, è uno strumento studiato per **evitare la delocalizzazione delle emissioni**, cioè lo spostamento della produzione in paesi con regole ambientali meno stringenti. In breve, prevede che i prodotti importati nell'UE paghino un costo per le emissioni di CO₂ associate alla loro produzione, in modo da **garantire parità di condizioni tra imprese intra ed extra UE**. Il CBAM dovrebbe infatti assicurare che il prezzo del carbonio per le importazioni sia equivalente a quello per la produzione interna.

Per quanto riguarda i pacchetti di semplificazione, a intervenire in materia ambientale è stato soprattutto il pacchetto **Omnibus I**, volto ad operare una **semplificazione** nei settori dell'**informativa sulla finanza sostenibile**, del **dovere di diligenza** ai fini della sostenibilità, della **tassonomia dell'UE** e del (**CBAM**) (si veda il v. **dossier** del Servizio RUE).

Presso la Camera dei deputati le proposte COM(2025)[81](#) e COM(2025)[87](#) sono state esaminate congiuntamente dalla **XIV Commissione Politiche dell'UE** ai fini della verifica della loro conformità al principio di **sussidiarietà**. In esito a tale verifica, il 15 maggio 2025 la XIV Commissione ha adottato un [documento](#) con cui ha ritenuto le proposte complessivamente **conformi ai principi di sussidiarietà e proporzionalità**, nonché **coerenti con le basi giuridiche** individuate dalla Commissione europea.

Prime osservazioni sulla proposta

Secondo fonti informali il **Governo** italiano avrebbe manifestato in seno al Consiglio la necessità di disporre di **adeguati strumenti di flessibilità** per il raggiungimento del *target* e di valorizzare le attività portate avanti nei paesi terzi che contribuiscono alla decarbonizzazione.

Confindustria ha espresso una **posizione critica** sulla proposta. L'associazione considera l'**obiettivo irrealistico** e segnala la mancanza di una stima complessiva degli investimenti necessari e di un potenziale tecnologico adatto alla sfida. Sostiene inoltre che le opzioni di **flessibilità** introdotte dalla proposta (vedi [infra](#)) **non** siano **sufficienti** a compensare l'impatto sui settori ad alta intensità energetica.

Un tema chiave rispetto alla proposta è poi il **collegamento tra** la definizione del contributo determinato a livello nazionale dell'Unione (NDC) ai sensi dell'Accordo di Parigi e l'**obiettivo** di riduzione dell'UE per il **2040**.

Gli NDC sono piani d'azione climatici che ogni paese aderente all'Accordo di Parigi è tenuto ad adottare. Indicano gli obiettivi di riduzione delle emissioni in linea con il contenimento del riscaldamento globale al di sotto di 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali, le strategie di adattamento ai cambiamenti climatici e le politiche e misure concrete per ogni paese.

Gli NDC sono aggiornati periodicamente e l'UE, in quanto firmataria dell'Accordo, dovrebbe presentare il **prossimo NDC** in vista della COP30 – la Conferenza delle parti della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC) – che si terrà a Belem a **novembre del 2025**.

Potrebbe essere utile valutare in che modo le **tempistiche con le quali verrà adottata la proposta in esame incidano sulla definizione del prossimo NDC dell'UE**, che fissa invece un obiettivo di riduzione al 2035. Potrebbero in tal senso verificarsi due situazioni alternative:

- *nel caso in cui la proposta fosse adottata definitivamente **prima della presentazione dell'NDC** (prima dell'appuntamento di novembre 2025), potrebbe essere doveroso stabilire l'obiettivo al 2035 tenendo conto della nuova curva di riduzione necessaria a raggiungere l'obiettivo del 90% al 2040;*
- *nel caso in cui la proposta fosse adottata definitivamente **dopo la presentazione dell'NDC**, non ci sarebbe una nuova curva e, quindi, l'obiettivo per il 2035 potrebbe essere definito sulla base della curva di riduzione attuale, meno ambiziosa rispetto a quella che sarebbe necessaria per raggiungere l'obiettivo del 90%.*

Secondo fonti informali la **Presidenza danese e il Commissario europeo** per il clima, azzeramento delle emissioni nette e crescita pulita, Wopke Hoekstra, sostengono l'**importanza di adottare la proposta prima della presentazione dell'NDC**, per non penalizzare l'azione diplomatica dell'UE nel promuovere l'impegno internazionale per la riduzione delle emissioni. Le stesse fonti sottolineano tuttavia un disallineamento tra Stati membri che sostengono la

posizione della Presidenza e altri che hanno proposto una separazione tra i processi legati all'NDC e quelli legati al traguardo per il 2040.

Contenuto

La proposta contiene, all'articolo 1, tutte le modifiche apportate al [regolamento](#) sul clima mentre l'articolo 2 riguarda l'entrata in vigore.

L'obiettivo al 2040

Il regolamento sul clima viene modificato allo scopo di inserirvi l'obiettivo della **riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra pari al 90% rispetto** ai livelli del **1990** (modifica dell'articolo 4, paragrafo 3, 4 e 5 del [regolamento](#)).

Il target fa riferimento alle emissioni nette, per calcolare le quali è necessario **sottrarre alle emissioni totali gli assorbimenti** di gas a effetto serra. Gli assorbimenti sono processi che rimuovono i gas a effetto serra dall'atmosfera immagazzinandoli in modo stabile nel suolo.

L'assetto strategico post-2030

Il regolamento viene modificato anche per definire l'impostazione che la legislazione in materia ambientale dovrà seguire dopo il 2030. In particolare, si stabilisce che la Commissione dovrà considerare vari elementi nel riesame delle norme in materia ambientale, tra i quali il principio di **neutralità tecnologica**, il rispetto di una **transizione giusta** sul piano sociale e la necessità di consolidare la **competitività delle imprese** europee. La Commissione dovrà tenere conto anche di alcuni **elementi di flessibilità**, tra i quali:

- la possibilità di utilizzare, dopo il 2036, **crediti internazionali di alta qualità** ai sensi dell'Accordo di Parigi per il raggiungimento dell'obiettivo: si tratta di strumenti di compensazione delle emissioni in un determinato paese grazie a progetti attuati in un altro paese. La proposta dovrebbe introdurre un uso limitato di questi strumenti, il cui contributo potrà essere pari al massimo ad una **riduzione del 3%** rispetto alle emissioni nette dell'UE al 1990.

Secondo fonti informali il Governo italiano si sarebbe espresso in modo particolarmente favorevole al ricorso ai crediti internazionali, anche in relazione alle iniziative contemplate dal Piano Mattei.

La Commissione dovrà adottare una normativa che stabilisca i criteri per l'utilizzo dei crediti, nonché le condizioni relative all'origine, alla tempistica e al loro utilizzo;

Considerato il target di riduzione del 90% rispetto al 1990, significa che l'87% delle riduzioni rispetto a quell'anno deve avvenire per azioni intraprese nel territorio dell'UE mentre il **3% può essere determinato da azioni attuate in un paese terzo**, purché rientri nell'ambito dei crediti internazionali di alta qualità.

- l'**integrazione** degli **assorbimenti permanenti nell'ambito** del sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra (**ETS**): si consentirebbe di contabilizzare le emissioni negative generate dagli assorbimenti nel sistema ETS e valorizzarle all'interno del sistema di scambio di quote;
- una maggiore **flessibilità tra tutti i settori**: la Commissione fa riferimento alla possibilità di compensare eventuali *deficit* in un determinato settore con maggiori riduzioni delle emissioni

in un altro settore, in modo da non penalizzare i comparti che incontrano maggiore difficoltà nella transizione.

Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità

Base giuridica

La **base giuridica** della proposta è costituita dall'**articolo 192**, paragrafo 1, del TFUE, che conferisce al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare, secondo la **procedura legislativa ordinaria**, gli atti volti al raggiungimento degli obiettivi di politica ambientale dell'UE di cui all'articolo **191** del TFUE.

Sussidiarietà

La proposta è accompagnata da una **griglia di sussidiarietà** che giustifica la necessità e il valore aggiunto dell'azione legislativa a livello UE.

La Commissione motiva la necessità di intervenire legislativamente in quanto il **regolamento sul clima impone** alla Commissione di stabilire l'**obiettivo unionale** per il 2040, obiettivo che, per sua natura, non può essere definito a livello nazionale. Inoltre, la Commissione fa presente che:

- i **cambiamenti climatici** sono un **problema transfrontaliero** che non può essere affrontato tramite azioni individuali degli Stati membri;
- un'azione coordinata consente di **tenere conto** delle **diverse capacità degli Stati membri** ed è rilevante ai fini dell'**azione internazionale per il clima**, in particolare per determinare i contributi a livello nazionale nel quadro dell'Accordo di Parigi;
- l'**assenza di un coordinamento europeo** in materia ambientale **determinerebbe** una **competizione tra gli Stati membri**, che implementerebbero misure ambientali meno stringenti allo scopo di ottenere un vantaggio competitivo sugli altri paesi, minando in questo modo il funzionamento del mercato interno e il raggiungimento degli obiettivi climatici.

Proporzionalità

La Commissione considera rispettato il principio di proporzionalità in quanto la proposta include elementi di **flessibilità per gli Stati membri**. Inoltre, sulla base della valutazione d'impatto che accompagna la **comunicazione** sul traguardo al 2040, ritiene che la riduzione del 90% sia proporzionata al fine di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 e gli obiettivi dell'Accordo di Parigi.

Scelta dell'atto giuridico

L'atto giuridico è stato individuato sulla base del fatto che **è volto a modificare un regolamento**.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

La proposta è esaminata secondo la **procedura legislativa ordinaria**. Presso il **Parlamento europeo** è stata assegnata al Commissione per l'ambiente, il clima e la sicurezza alimentare.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal sito **IPEX**, l'esame dell'atto risulta avviato da parte del Senato della Repubblica Ceca, del Bundesrat tedesco e del Parlamento della Svezia.

Nessuna di tali assemblee ha segnalato di aver individuato al momento aspetti critici o comunque di avere informazioni importanti da scambiare.

