



Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di regolamento in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture e dei veicoli commerciali leggeri nuovi per gli anni dal 2025 al 2027

Dossier n° 92 -
15 aprile 2025

Tipo e numero atto	<i>COM(2025)136</i>
Data di adozione	<i>1° aprile 2025</i>
Base giuridica	<i>Art. 192 TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Consumo d'energia; lotta contro l'inquinamento; qualità dell'aria; inquinamento automobilistico; automobile; veicolo a motore; veicolo industriale; gas a effetto serra; norma ambientale; riduzione delle emissioni gassose</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Procedura legislativa ordinaria</i>
Assegnazione	<i>7 aprile 2025 - Commissioni riunite VIII Ambiente e IX Trasporti</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>30 maggio 2025</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>No</i>

Finalità e oggetto

La [proposta di regolamento](#) in esame, presentata dalla Commissione europea il 1° aprile 2025, è volta a modificare il [regolamento \(UE\) 2019/631](#) - che definisce i livelli di prestazione in materia di **emissioni di CO₂** delle **autovetture e dei veicoli commerciali leggeri nuovi** - al fine di introdurre una **misura di flessibilità** per i costruttori rispetto ai loro **obiettivi di emissione di CO₂** tra il 2025 e il 2027.

La proposta, preannunciata nel [piano d'azione industriale per il settore automobilistico europeo](#) (si veda, per approfondimenti, il [dossier](#) predisposto dall'Ufficio Rapporti con l'UE della Camera), ha fatto seguito al **dialogo strategico** sul futuro dell'industria automobilistica, [avviato](#) dalla Presidente von der Leyen il 30 gennaio 2025, che coinvolge leader del settore, parti sociali e portatori di interessi per affrontare le difficoltà più urgenti del settore.

In estrema sintesi, la flessibilità proposta dalla Commissione consente di valutare la conformità dei costruttori con gli obiettivi di emissione di CO₂ per il 2025, il 2026 e il 2027 **calcolando la**

media delle loro prestazioni sull'intero triennio, anziché annualmente. In questo modo, la Commissione ritiene di salvaguardare le capacità di investimento dell'industria automobilistica europea, mantenendo al contempo gli obiettivi relativi alle emissioni.

Si ricorda infatti che, ai sensi del citato regolamento (UE) 2019/631, a decorrere dal 2025 inizia ad applicarsi, per ogni anno del periodo dal 2025 al 2029, un obiettivo di riduzione delle emissioni di CO₂ pari al 15% rispetto ai valori del 2021, pena il versamento di **un'indennità a carico dei costruttori in caso di emissioni in eccesso.**

La proposta discende anche da un **confronto con i rappresentanti del settore** che hanno manifestato una forte **esigenza di flessibilità** in relazione all'eventualità che il mancato raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni per le autovetture e i veicoli commerciali leggeri nuovi del 2025 possa comportare **sanzioni significative** per i costruttori.

La posizione del Governo italiano

Il **rinvio delle sanzioni previste per il 2025** - effetto che sostanzialmente discenderebbe dall'approvazione della proposta in esame - viene **incontro alle richieste avanzate anche dal Governo italiano** nel *non-paper* sul futuro del settore automobilistico promosso assieme alla Repubblica Ceca nel novembre 2024. Il documento sottolineava come tali sanzioni **limitassero gravemente la capacità del settore di reinvestire in innovazione e sviluppo**, danneggiando così la competitività dell'Europa sulla scena globale.

Chiedeva anche l'**anticipo della revisione del regolamento (UE) 2019/631** sui veicoli leggeri, prevista per il 2026, e l'adozione del **principio di neutralità tecnologica**, per riconoscere una gamma più ampia di soluzioni per i veicoli puliti.

Al riguardo, gli **orientamenti politici** della Commissione europea 2024-2029 sottolineano che l'obiettivo della **neutralità climatica**, stabilito per le **autovetture al 2035**, offre prevedibilità per investitori e produttori, ma va raggiunto **assicurando la neutralità tecnologica**, in particolare in modo da attribuire un ruolo agli elettrocarburanti tramite la modifica del regolamento prevista nel 2026. Anche il **piano d'azione** per il settore automobilistico ha confermato l'**accelerazione dei lavori di revisione** rispetto al termine previsto. Tuttavia, in occasione del Consiglio Competitività (Mercato interno e industria) del 12 marzo 2025, il Ministro delle Imprese e del Made in Italy, Urso, ha **esposto** la posizione italiana riguardo il citato piano d'azione per l'automotive della Commissione, **criticando l'ambiguità** in relazione al **principio di neutralità tecnologica** (posizione condivisa da **Confindustria**) per permettere la produzione di veicoli puliti anche attraverso i motori a combustione interna alimentati in modo sostenibile, e la **bassa considerazione verso i biocarburanti e l'idrogeno.**

Contesto, valutazione e consultazione dei portatori di interessi

L'industria automobilistica europea

Il settore automobilistico rappresenta un **comparto fondamentale** dell'economia europea e ricopre una posizione di **primo piano a livello internazionale**, restando tuttora un **esportatore netto di automobili.**

Il settore è caratterizzato da diversi **produttori leader al mondo**, tra cui **Volkswagen, Peugeot, Volvo, BMW, Stellantis e Daimler**, ed è sede anche di **grandi fornitori di componenti**, come Bosch, Continental, ZF Friedrichshafen e Michelin, che sono supportati da una moltitudine di piccole e medie imprese e società a media capitalizzazione. Il settore ha anche un **impatto significativo su altri comparti industriali**, tra cui acciaio, prodotti chimici e tessili.

L'industria automobilistica contribuisce per **1 trilione di euro** al PIL dell'Unione (circa il 7%), rappresenta **un terzo degli investimenti privati in ricerca e sviluppo (R&S)** nell'UE e **occupa** (direttamente e indirettamente) **circa 13,8 milioni di lavoratori** (il 6,1% dell'occupazione totale dell'UE).

Per approfondimenti, si vedano: i) la [scheda](#) "The crisis facing the EU's automotive industry" predisposta dal Servizio di ricerca del Parlamento europeo; ii) la [pagina web](#) "Automotive industry" della Commissione europea; la pubblicazione "State of play and future challenges of automotive regions" del Comitato europeo delle regioni.

La **filiera automobilistica dell'UE** non è concentrata in una singola regione, ma è **dispersa in più Stati membri**. Storicamente, paesi come **Germania, Svezia, Francia, Italia e Spagna** occupano una posizione **centrale** nell'industria automobilistica europea; negli ultimi decenni un **ruolo più significativo** è stato tuttavia assunto anche da **Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Slovacchia e Romania**, soprattutto in ragione del fatto che i produttori dell'Europa occidentale hanno esternalizzato parti della loro rete di fornitori e della loro produzione nell'**Europa centrale e orientale**, dove i costi della manodopera sono relativamente più bassi.

Il settore sta attraversando un **periodo di trasformazione strutturale e di sfide senza precedenti**. È pienamente coinvolto nella transizione verso veicoli a emissioni zero e nell'integrazione delle nuove tecnologie digitali, come l'intelligenza artificiale. Deve inoltre affrontare **seri problemi di competitività** in relazione ai rischi derivanti dalle catene di approvvigionamento, dalle dipendenze di importazioni di materie prime e dagli **alti costi dell'energia**, in un contesto di crescente **concorrenza globale**, spesso **sleale**, che vede il consolidamento della Cina quale principale esportatore globale di automobili e a cui, da ultimo, si sono aggiunti i potenziali dazi statunitensi, che colpirebbero l'industria automobilistica europea, per la quale il mercato USA rappresenta un mercato chiave.

Di fronte a questa trasformazione strutturale e a queste sfide senza precedenti, **l'industria europea dell'automotive sta perdendo progressivamente quote di mercato**, come evidenziato anche dal recente [report](#) "*Economic and Market Report: Global and EU auto industry - Full year 2024*" dell'Associazione europea dei produttori di automobili (**ACEA**) che contiene dati sulla vendita, la produzione e il commercio di veicoli in Europa e nel mondo nel 2024. Se ci riferiamo, ad esempio, alla **produzione globale di auto**, nel 2024 la Cina ha consolidato la sua posizione di maggiore produttore di automobili al mondo con una quota di mercato del 35,4%, mentre l'UE ha una quota di mercato del 15,1% (11,4 milioni di auto prodotte) e gli USA del 9,8%. La produzione globale di auto nell'UE è diminuita del 6,2% rispetto al 2023 e l'Italia registra il calo più significativo tra gli Stati membri. Dai dati raccolti dalla X Commissione Attività produttive della Camera risulta inoltre che l'industria automobilistica italiana rappresentava, nel 2000, la quinta industria europea e la nona al mondo per produzione di auto. Nel 2022, era invece l'ottava in Europa e la ventesima a livello globale.

Il quadro giuridico dell'UE vigente

Secondo la Commissione, la proposta in esame è coerente sia con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato, costituite essenzialmente dal citato [regolamento \(UE\) 2019/631](#), che definisce i livelli di emissioni di CO₂ delle autovetture e dei veicoli commerciali leggeri nuovi a intervalli di cinque anni, i cui obiettivi non vengono modificati, sia con le altre normative dell'Unione e, in particolare, con il [regolamento sul clima](#) che ha sancito **l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050** e il traguardo intermedio vincolante dell'Unione 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.

Come preannunciato negli orientamenti politici, il regolamento sul clima dovrebbe essere modificato al fine di introdurre un ulteriore obiettivo intermedio di riduzione delle emissioni al 2040 (90% rispetto ai livelli del 1990).

Il regolamento (UE) 2019/631 è già stato oggetto di una **prima modifica** ad opera del [regolamento \(UE\) 2023/851](#) che ha rivisto i **livelli di emissione di CO₂** delle **autovetture** e dei **veicoli commerciali leggeri nuovi**, prevedendo che dal 2035 i nuovi veicoli debbano essere a **emissioni zero**, vietando di fatto, a partire da quella data, la **vendita di veicoli a motore termico**.

Sulla scorta delle modifiche introdotte, sono previsti i seguenti **obiettivi di riduzione** delle emissioni medie annuali di CO₂ del parco veicoli dell'UE rispetto all'obiettivo del 2021:

- per il periodo **2025-2029**, **riduzione del 15%**;
- per il periodo **2030-2034**, riduzione del **55%** per le **autovetture nuove** e del **50%** per **veicoli commerciali leggeri nuovi**;
- a partire dal **1° gennaio 2035**, riduzione del **100%**.

In sostanza, a decorrere dal 2025, inizia ad applicarsi, per **ogni anno** del periodo dal 2025 al 2029, un **obiettivo di riduzione** delle emissioni di CO₂ **pari al 15%** rispetto ai valori del 2021.

Ogni anno, sulla base dell'obiettivo per l'intero parco veicoli dell'UE, si determinano:

- le **emissioni medie di CO₂** e
- l'**obiettivo specifico per le emissioni di CO₂** di **ciascun costruttore** per valutarne le prestazioni nel conseguimento dei rispettivi obiettivi.

I costruttori che **superano l'obiettivo specifico** per le emissioni sono chiamati a versare un'**indennità** per le **emissioni in eccesso** pari a **95 euro** per g/km su ciascun veicolo di nuova immatricolazione.

Inoltre, nel **2026** la Commissione, secondo quanto disposto dal regolamento stesso, dovrebbe esaminare l'efficacia e l'impatto del regolamento e valutare di conseguenza la **necessità di rivedere i suddetti obiettivi**, presentando eventualmente una proposta di modifica del regolamento (*v. supra*).

Il dialogo strategico sul futuro dell'industria automobilistica e la consultazione dei portatori di interessi

La proposta, come anticipato in premessa, si inserisce nel contesto del **dialogo strategico sul futuro dell'industria automobilistica** che è stato [avviato](#) dalla Commissione il 30 gennaio 2025 e che ha l'obiettivo di proporre e attuare rapidamente le misure più urgenti per il settore concentrandosi sui seguenti aspetti: dare impulso all'innovazione e alla digitalizzazione guidate dai dati; sostenere la decarbonizzazione del settore con un approccio tecnologico aperto; affrontare il tema dell'occupazione, delle competenze e delle altre questioni sociali connesse al settore; semplificare e modernizzare il quadro normativo; aumentare la domanda e rafforzare le risorse finanziarie del settore e la catena del valore in un ambiente internazionale sempre più competitivo.

La Commissione ha convocato le **principali parti interessate** di tutto il settore, tra cui le aziende automobilistiche europee e le parti sociali, ribadendo che anche il Consiglio e il Parlamento europeo sono coinvolti nel processo, oltre che regolarmente informati e consultati.

Il dialogo strategico, presieduto dalla Presidente von der Leyen, si basa infatti su incontri regolari, che riuniscono i **principali rappresentanti dell'industria** (in particolare produttori di apparecchiature originarie e fornitori di primo livello), con le **parti sociali**, i **rappresentanti delle infrastrutture** e della **società civile** e alcuni commissari.

Valutazione di impatto

È **assente una valutazione di impatto** della Commissione, secondo cui la proposta, riguardando modifiche mirate al regolamento (UE)2019/631, **non altera** il livello di ambizione degli obiettivi.

Principali contenuti della proposta

La proposta di regolamento in esame consta complessivamente di **due articoli**.

L'art. 1 contiene le **modifiche** da apportare al regolamento (UE) 2019/631.

Il punto 1) interviene sull'art. 4, prescrivendo un periodo di adempimento triennale degli obblighi di conformità, in luogo di quello annuale.

Il punto 2) modifica l'art. 6 per specificare che gli accordi per la costituzione di raggruppamenti tra costruttori per il periodo 2025-2027 dovrebbero essere comunicati alla Commissione entro il 31 dicembre 2027.

In base al regolamento, i costruttori possono infatti costituire un **raggruppamento** al fine di adempiere agli **obblighi fissati** e raggiungere gli **obiettivi specifici per le emissioni**.

Il punto 3) modifica l'art. 8 prescrivendo che, per gli anni civili dal 2025 al 2027, **l'indennità per le emissioni di CO₂ in eccesso** andrà imposta al costruttore solo se questi supera nel periodo di adempimento triennale il corrispondente obiettivo specifico per le emissioni.

L'art. 2 riguarda l'**entrata in vigore** del regolamento.

Base giuridica

La **base giuridica** della proposta è costituita dall'**articolo 192**, par. 1, del **TFUE**, che stabilisce che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la **procedura legislativa ordinaria**, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'UE per realizzare gli **obiettivi dell'articolo 191 TFUE** in materia di politica ambientale.

In particolare, tali obiettivi sono:

- **salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;**
- protezione della **salute umana;**
- utilizzazione accorta e razionale delle **risorse naturali;**
- 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**.

La Commissione sottolinea, a tal proposito, che sulla base dell'art. 192 TFUE l'Unione ha già adottato politiche per affrontare la questione delle emissioni di CO₂ delle autovetture e dei veicoli commerciali leggeri, a cominciare dal **regolamento** (CE) 443/2009 e dal **regolamento** (UE) 510/2011.

Sussidiarietà

Secondo la Commissione, la proposta è coerente con il principio di sussidiarietà, in quanto la modifica intesa a garantire maggiore flessibilità ai produttori non può essere realizzata dagli Stati membri. Quanto al **valore aggiunto** della proposta, la Commissione osserva che i cambiamenti climatici rappresentano un **problema transfrontaliero** che non può essere risolto unicamente con un'azione nazionale o locale. Di conseguenza, il coordinamento dell'azione per il clima può essere meglio svolto a livello europeo.

Proporzionalità

La Commissione ritiene la proposta coerente con il principio di proporzionalità, poiché si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi dell'Unione di ridurre le emissioni di gas a effetto serra in modo efficace sotto il profilo dei costi, offrendo nel contempo ai costruttori di veicoli un'ulteriore flessibilità *una tantum* in termini di conformità, pur mantenendo il livello di ambizione degli obiettivi.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

La proposta è esaminata secondo la procedura legislativa ordinaria.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal [sito](#) IPEX, l'esame dell'atto risulta avviato da parte del parlamento svedese.