Elementi per la verifica di conformità dei progetti di atti legislativi dell'UE al principio di sussidiarietà - Proposta di regolamento sull'omologazione di veicoli a motore e motori, emissioni e durabilità delle batterie (Euro 7)

Dossier n° 6 -
30 gennaio 2023

Tipo e numero atto	Proposta di regolamento COM(2022)586
Data di adozione	10 novembre 2022
Base giuridica	ARTICOLO 114 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE)
Settori di intervento	Trasporti, omologazione, consumo di energia, motore, inquinamento automobilistico, durata di un prodotto, vigilanza del mercato, veicolo a motore, norma tecnica, carburante, accumulatore elettrico, equipaggiamento del veicolo
Esame presso le istituzioni dell'UE	Assegnata alla Commissione parlamentare per i trasporti e il turismo (TRAN) del Parlamento europeo
Termine per il controllo di sussidiarietà	**6 marzo 2023**
Segnalazione del Governo	sì
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	sì

Oggetto e finalità

La proposta di regolamento sull'omologazione di veicoli a motore e motori, sistemi e componenti in relazione alle loro **emissioni inquinanti** e alla **durabilità delle batterie** (Euro 7) è stata presentata dalla Commissione europea il 10 novembre 2022.
L'iniziativa legislativa si inserisce nell'attuazione del Green Deal, della successiva Strategia per la mobilità sostenibile e intelligente e del Piano d'azione per l'inquinamento zero presentato nel 2021. E' volta a **ridurre l'inquinamento atmosferico** causato dal **trasporto su strada** stabilendo livelli emissivi più rigorosi **per tutti i veicoli a motore** (autovetture, furgoni, autobus e autocarri), in relazione a sostanze inquinanti alcune delle quali ancora non regolamentate (**ossidi di azoto**, NOx; **particolato**, PM; **polveri sottili** PM10; **monossido di carbonio**, CO; **gas non metano**, NMOG; **ammoniaca**, NH3; **metano** CH4; **protossido di azoto**, N2O e **formaldeide** HCHO).
A tal fine **abroga le vigenti norme** (Euro 6) relative alle emissioni di **autovetture** e **furgoni,** e quelle (Euro VI) concernenti le emissioni di **autocarri e autobus**.

Finalità

Nella relazione illustrativa la Commissione europea sottolinea che, nonostante alcuni miglioramenti, l'inquinamento atmosferico continua ad essere un **fattore di rischio ambientale e sanitario** importante in Europa e stima che nel 2018 abbia provocato oltre **300mila decessi prematuri** nell'intera Unione.

Il trasporto su strada, in particolare, costituisce la maggiore causa di inquinamento atmosferico, ovvero il 39% delle emissione di ossido di azoto (il 47% nelle aree urbane) e l'11% delle emissioni di PM10 (si vedano in proposito i dati del Centro comune di ricerca, JRC, 2019, Atlante del NO2 urbano e i dati dell'Agenzia europea dell'Ambiente, *Air pollutant air emissions data viewer*).

La proposta è **complementare** alla normativa sui **limiti di emissione di CO2** di auto e furgoni, al momento oggetto di revisione per effetto di una proposta **di regolamento** che prevede che dal **2035** le auto e i veicoli commerciali leggeri di nuova immatricolazione nell'UE debbano essere a emissioni zero, **vietando** di fatto la **vendita** di **vetture a combustione interna** a partire da quella data.

Su quest'ultima proposta, presentata il 14 luglio 2021 nell'ambito del pacchetto "Pronti per il 55%" è stato raggiunto, nel corso della procedura legislativa ordinaria, un accordo politico provvisorio tra Parlamento europeo e Consiglio lo scorso 27 ottobre.

La Commissione europea ricorda che l'obiettivo di **azzeramento delle emissioni di CO2 entro il 2035** riguarda le autovetture e i veicoli commerciali leggeri di **nuova immatricolazione** e che, pertanto, anche dopo quella data continueranno a circolare veicoli a combustione interna usati. Di qui la necessità, a suo avviso, di approvare la norma "Euro 7" e garantire che i veicoli circolanti siano il meno inquinanti possibile.

Alla luce di questo quadro, la proposta di regolamento in esame ha una duplice finalità: a) **garantire il corretto funzionamento del mercato unico**, stabilendo regole per le emissioni dei veicoli armonizzate, più efficaci in termini di costi e adeguate alle esigenze future; b) **garantire nell'Unione un elevato livello di tutela dell'ambiente e della salute**, riducendo ulteriormente le emissioni inquinanti dei veicoli a motore. In tale prospettiva, essa persegue alcuni obiettivi specifici, tra cui:

- **ridurre la complessità delle norme** vigenti, sottoponendo ad un'**unica disciplina** tutti i veicoli a motore;
- **aggiornare i limiti** per gli inquinanti atmosferici prodotti dai veicoli. La proposta prevede l'applicazione ad **autovetture e furgoni dei limiti più bassi** previsti dalla **normativa vigente** e introduce **limiti più stringenti per autocarri e autobus**. Fissa inoltre **limiti** di emissione per sostanze inquinanti non comprese nella disciplina attuale, come le emissioni di **protossido di azoto**;
- regolamentare le **emissioni di particolato** prodotte dai **freni** e **di microplastiche** causate dagli **pneumatici**. I relativi limiti si applicheranno **anche ai veicoli elettrici**;
- **migliorare il controllo delle emissioni** anche tramite la prescrizione di installare **sistemi informatici** di monitoraggio **sulle vetture** per indicare **malfunzionamenti** (*on board diagnostics*, OBD), monitoraggio delle **emissioni sopra soglia** (*on board monitoring*, OBM) e dei **consumi** (*on board fuel and energy consumption monitoring*, OBFCM);
- aggiornare le norme sulla **durabilità dei veicoli** prescrivendo la **conformità per autovetture e furgoni** fino al raggiungimento dei **200.000 chilometri** e dei **10 anni di età** (e non 100.000 chilometri e 5 anni di età come previsto attualmente);
- disciplinare la **durabilità delle batterie** installate su autovetture e furgoni elettrici.

Nella relazione illustrativa, la Commissione europea sottolinea la coerenza della proposta, oltre che con la citata normativa sulle emissioni di CO2 dei veicoli a motore, con il complesso di

disposizioni vigenti ed applicabili al trasporto su strada: la direttiva sulla qualità dell'aria, che stabilisce limiti per le concentrazioni di inquinanti atmosferici specifici provenienti diverse fonti di inquinamento atmosferico; la direttiva sugli impegni nazionali di riduzione delle emissioni (per cui la Commissione ha presentato una proposta di revisione); le direttive sui controlli tecnici (periodici e su strada per i veicoli commerciali); la direttiva Eurobollo, che stabilisce regole comuni in materia di tassazione a carico dei veicoli pesanti adibiti al trasporto merci; la direttiva sui veicoli puliti a sostegno della mobilità a basso consumo energetico e la direttiva sulla qualità dei carburanti.

Relazione del Governo

Sulla proposta è stata trasmessa, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la relazione ai sensi dell'articolo 6, comma 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, nella quale, pur essendo valutate positivamente le finalità generali del progetto, si registrano alcune **criticità** meritevoli di **approfondimento** ed eventualmente di **modifica** (si veda *infra* il paragrafo sulla proporzionalità).
In particolare, vi si osserva come la proposta comporti **non trascurabili oneri aggiuntivi** per le **imprese produttrici**, in quanto le nuove prescrizioni richiedono nuovi **investimenti** oltre a quelli già avviati dall'industria automobilistica nel settore della elettrificazione dei veicoli per conseguire l'azzeramento delle emissioni di gas di scarico e di CO2 previsto per il 2035 (si veda, *supra*, la citata proposta del pacchetto "Pronti per il 55%").

Base giuridica

La **base giuridica** addotta dalla Commissione europea a fondamento della proposta è l'**articolo 114** del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (**TFUE**) che, assieme all'articolo 115, costituisce la base giuridica generale che conferisce all'Unione la competenza per conseguire il **ravvicinamento delle disposizioni** legislative, regolamentari e amministrative **degli Stati membri** che hanno per oggetto **l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno**.
Il paragrafo 3 della menzionata disposizione, in particolare, stabilisce che, nel formulare proposte vertenti in materia di **sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori,** la Commissione europea debba basarsi su un "livello di protezione elevato", che tenga conto degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici.
Con riguardo alla proposta di regolamento in esame, la Commissione europea ritiene che l'articolo 114 TFUE costituisca una base giuridica adeguata, in quanto la finalità dell'iniziativa è anzitutto quella di **garantire il corretto funzionamento del mercato unico,** oltre a quella di assicurare una **maggiore tutela ambientale e della salute dei cittadini europei,** contribuendo all'attuazione del Green Deal per il conseguimento della neutralità climatica attraverso la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra e nocive prodotte dai veicoli a motore.

Sussidiarietà

La proposta interviene in un settore, come quello dell'omologazione dei veicoli a motore, che è già disciplinato da un quadro normativo generale, nonché regolato più specificamente, ai fini della limitazione e del controllo delle emissioni dei medesimi veicoli, dalle normative Euro 1/Euro I e successive, di cui l'iniziativa in esame costituisce un aggiornamento.
Le **prescrizioni tecniche** in materia sono state **armonizzate** al fine di evitare l'adozione, da parte degli Stati membri, di **parametri differenziati** che avrebbero costituito una **difficoltà per le industrie produttrici** e un **ostacolo per il mercato interno**.
Nella relazione illustrativa e nella valutazione d'impatto che accompagna la proposta, la Commissione europea afferma di ritenerla conforme al principio di sussidiarietà, argomentando

sia in ordine alla necessità di un intervento a livello europeo, sia con riguardo al valore aggiunto a cui tale tipo di intervento condurrebbe.

A proposito si ricorda che, in virtù del **principio di sussidiarietà**, **nei settori che non sono di sua competenza esclusiva** l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista **non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri**, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, **essere conseguiti meglio a livello di Unione**. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo.

Nel giustificare la **necessità** dell'intervento in questione la Commissione europea, anzitutto, constata che la proposta mira a rendere l'applicazione della legislazione relativa all'omologazione dei veicoli a motore – la quale contribuisce all'attuazione e al funzionamento del mercato unico delle merci – più efficace, nel quadro dell'obiettivo generale di **rafforzare la strategia per il mercato unico**.

Osserva poi che l'**inquinamento atmosferico** prodotto dal trasporto su strada ha di per sé **natura transnazionale**, dal momento che i suoi effetti non si dispiegano solo a livello locale ma le emissioni nocive prodotte in uno Stato membro possono contribuire all'inquinamento in altri Stati membri.

Un'azione comune intrapresa a livello dell'UE appare necessaria, inoltre, per evitare che gli Stati membri adottino **misure nazionali diverse**, le quali potrebbero risultare non solo meno efficienti ma **controproducenti**, andando a creare **problemi di conformità per l'industria** e dunque costituire un rischio per il mercato unico.

Per quanto riguarda il **valore aggiunto** che discenderebbe da un'azione concertata a livello europeo, nella valutazione d'impatto la Commissione riporta le valutazioni a tal proposito effettuate con riferimento alle norme Euro 6/Euro VI, comparandole a quanto sarebbe stato possibile conseguire a livello sia nazionale che internazionale. Al riguardo riferisce che la **maggior parte dei portatori di interessi** hanno ritenuto che l'approccio comune dell'UE sia notevolmente più efficace di un'azione intrapresa a livello nazionale o internazionale per affrontare la questione delle emissioni dei veicoli. Essi hanno peraltro sostenuto che, senza un'azione concertata a livello dell'Unione, l'armonizzazione tra le disposizioni nazionali sarebbe stata di gran lunga inferiore, il che sarebbe stato deleterio ai fini del corretto funzionamento del mercato interno e del raggiungimento di un alto livello di protezione dell'ambiente all'interno dell'UE.

Sulla base di queste considerazioni, la Commissione afferma che un'azione comune a livello europeo continua ad essere giustificata alla luce di ciò che può essere raggiunto ad altri livelli di governo, e conclude sostenendo che gli obiettivi dell'azione proposta non possono essere raggiunti in misura sufficiente dagli Stati membri, potendo invece essere realizzati meglio a livello dell'Unione.

Proporzionalità

La Commissione europea argomenta la conformità della proposta di regolamento al principio di **proporzionalità**, **escludendo** che l'iniziativa legislativa adottata **vada oltre** quanto **necessario** per conseguire il duplice obiettivo di ridurre le emissioni inquinanti e garantire la certezza del diritto.

Anche la scelta del **regolamento** viene ritenuta appropriata, in quanto più rispondente all'esigenza di garantire un'attuazione diretta e armonizzata delle misure introdotte.

La relazione tecnica del Governo a cui si è già accennato, tuttavia, rileva nel testo in esame una serie di criticità che, pur non essendo espressamente riferite alla coerenza della proposta con il principio di proporzionalità, appaiono di forte rilevanza per valutare se gli oneri derivanti dalla iniziativa della Commissione siano giustificati dagli obiettivi perseguiti.

In particolare, in merito ai **veicoli leggeri** (M1 e N1), la relazione sottolinea che numerose case automobilistiche stanno già concentrando i propri **investimenti sui motori elettrici a zero emissioni** con l'obiettivo di immettere sul mercato unicamente tali prodotti a partire dal 2030, e dunque in anticipo rispetto alla scadenza del 2035 prevista dal regolamento UE sugli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO2 in corso di approvazione definitiva.
Le nuove prescrizioni previste dalla proposta in esame richiederanno **ulteriori investimenti industriali** per l'adeguamento delle attuali **linee di produzione a motore termico**, **causando incrementi di costo e rallentando il rinnovo del parco circolante**, con benefici marginali per l'ambiente.
Per i **veicoli commerciali leggeri** (categoria N1) la riduzione delle emissioni proposta è del 40% rispetto ai limiti EURO6. Ciò risulta, sempre **secondo la relazione**, particolarmente oneroso per i veicoli con rapporto potenza-massa inferiore a 35 kW/t, ove sarebbe preferibile un limite di NOx superiore ai 75 g/km proposti. I **furgoni** (in particolare quelli più pesanti) hanno funzioni diverse rispetto alle autovetture e diverso è l'impatto degli investimenti richiesti, anche alla luce dei diversi volumi di mercato delle due categorie di prodotto. Quanto alla **data di applicazione proposta** (**luglio 2025**), questa non concederebbe ai costruttori il **tempo minimo di adeguamento di 2/3 anni a partire dall'entrata in vigore del regolamento che normalmente viene concesso**. Secondo il Governo sarebbe inoltre opportuno prevedere date di applicazione separate per le nuove omologazioni e per l'adeguamento di tutti i nuovi veicoli prodotti.
Con riguardo ai **veicoli pesanti** (categorie M2, M3, N2, N3) viene proposta una **riduzione dell'80%** dei limiti di emissione degli **ossidi di azoto** rispetto al vigente limite Euro VI. Tale limite, da rispettare durante una prova su strada sia in condizioni di emissioni a freddo che a caldo, richiede, secondo la relazione del Governo, **interventi tecnologici non trascurabili in termini di costi, a fronte di benefici marginali in termini di riduzione degli NOx dell'intero parco circolante**. Analogamente, il **limite** proposto per il numero di **particelle solide (PN)** è quasi **dell'80%** più severo rispetto al limite Euro VI. Se associato alla riduzione delle dimensioni delle particelle, come proposto dalla Commissione, richiederà l'adozione di una **tecnologia** al momento **non consolidata** che influirà negativamente sul consumo di carburante dei nuovi motori con inevitabile aumento delle emissioni di CO2. Il Governo ritiene ragionevole una riduzione del 50% rispetto ai limiti EURO VI e, in merito al calendario di applicazione, ritiene opportuno **differire di un anno la data di applicazione per le nuove omologazioni**, prevedendo ulteriori 12 mesi per l'adeguamento delle produzioni esistenti.
Infine, la relazione segnala la necessità di assicurare ai produttori di **piccoli volumi** (vale a dire responsabili di un numero di immatricolazioni di **auto nuove** compreso tra 1.000 e 10.000 l'anno o di immatricolazioni di **furgoni nuovi** compreso tra 1.000 e 22.000 l'anno) la possibilità di continuare ad usufruire anche dopo il 2030 della possibilità di applicare i limiti attuali.
*Fermo restando che il **controllo di proporzionalità non rientra** nel quadro del meccanismo di **verifica di conformità al principio di sussidiarietà**, potrebbe risultare opportuno valutare se le scelte operate dalla Commissione europea siano adeguate e non superino quanto necessario.*
Si osserva in merito che la recente presentazione di una proposta legislativa, la quale di fatto mette al bando nell'UE la vendita e l'immatricolazione delle vetture a motore termico dopo il 2035, sta già impegnando l'industria automobilistica in un importante sforzo di riconversione industriale, alla luce del quale occorre valutare se l'iniziativa in esame, che richiede nuovi investimenti su linee di produzione che dovrebbero essere abbandonate a breve, sia rispondente al principio di proporzionalità.
Potrebbe essere opportuno valutare altresì l'entità dei benefici ambientali attesi dalla proposta in esame, anche a fronte della significativa innovazione tecnologica e produttiva richiesta al settore automobilistico, che risulterebbe superata in breve tempo dai nuovi parametri di conformità richiesti dal passaggio ai veicoli a emissioni zero.

Esame presso le istituzioni dell'UE

La proposta sarà esaminata dal Parlamento europeo e dal Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria. Al Parlamento europeo è stata assegnata alla **Commissione per i trasporti e il turismo** (**TRAN**), che ha nominato relatore l'onorevole **Aleksandr Vondra** (Repubblica ceca, ECR), mentre le commissioni per il mercato interno e la protezione dei consumatori (IMCO) e per l'industria, la ricerca e l'energia (ITRE) dovranno rendere un parere.

Esame presso altri Parlamenti nazionali

In base alle informazioni disponibili sul sito Ipex, l'esame dell'atto è attualmente in corso presso la Camera dei Rappresentanti del Belgio, il Bundestag tedesco, il Senato della Repubblica ceca, il Senato polacco, il Consiglio Nazionale slovacco ed i Parlamenti lettone, lituano, finlandese e svedese.

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.