

Una proposta europea per superare la crisi nel settore dell'Automotive in Italia e nell'UE



Una proposta europea per superare la crisi nel settore dell'Automotive in Italia e nell'UE

Gruppo di lavoro:

On. Pasquale Tridico, On. Dario Tamburrano, On. Gaetano Pedullà
Prof. Paolo Lazzara, Dott. Davide Palazzo, Dott. Lorenzo Cresti, Dott. Enea Vuciterni

Premessa

Questo documento offre un'analisi approfondita e una serie di proposte riguardanti la crisi del settore automobilistico in Europa e in Italia. I contenuti saranno ulteriormente arricchiti dagli spunti e dalle riflessioni che emergeranno durante il convegno "Lavoro e mobilità sostenibile: il futuro del settore automotive europeo", in programma a Torino il 21 marzo 2025.

Indice

1. I numeri dell'Automotive e i principali fattori di crisi	6
1.1 Delocalizzazioni e perdita di capacità produttiva e competenze	6
1.2 Scelte discutibili su modelli e investimenti	7
1.3 Il problema Stellantis in Italia	9
1.4 Il motore elettrico	11
1.5 Sul prezzo delle automobili e sulla crisi di domanda	12
1.6 Vulnerabilità e dipendenze	15
1.7 Sul costo dell'energia	18
1.8 Sulle infrastrutture di ricarica	19
2. Il Green Deal Europeo e le politiche UE per la neutralità climatica, tra COP 21 e Net Zero	21
3. Le politiche UE per fronteggiare la crisi	24
3.1 Il Piano europeo per l'auto	26
3.2 Le misure prese dal governo italiano	27
4. Le nostre proposte	29
4.1 Programma SURE per l'automotive	29
4.2 Le misure che potrebbero accompagnare SURE	35
Riflessioni conclusive	39

1. I numeri dell'Automotive e i principali fattori di crisi

Il settore dell'*automotive* è centrale nel sistema economico europeo; coinvolge - direttamente e indirettamente - circa 13.8 milioni di lavoratori che rappresentano il 6.1 % del totale della forza lavoro in Europa. Nel reparto manifatturiero dell'*automotive* operano altri 2.6 milioni di lavoratori, circa l'8.5 % della forza manifatturiera dell'intera Europa. Nel settore del trasporto, coinvolge 5.1 milioni di venditori e 4.5 milioni di lavoratori. Il settore rappresenta inoltre l'ambito con maggiori investimenti in ricerca e sviluppo delle imprese private. I fattori di crisi del settore auto europeo sono numerosi e convergenti. Occorre innanzitutto premettere che la crisi non è emersa improvvisamente con la complessa transizione ai motori elettrici e le scadenze imposte dall'UE. Le difficoltà attuali sono il risultato di processi di lungo periodo, tra cui la riorganizzazione della produzione, la ristrutturazione dei portafogli di attività e strategie di investimento miopi, orientate esclusivamente all'ottenimento di profitti e dividendi nel breve termine. A questi cambiamenti strutturali si sono aggiunte crisi improvvise nella catena di approvvigionamento, come la carenza di semiconduttori e materie prime, causata dalla pandemia di Covid-19 e dalle recenti tensioni geopolitiche. La guerra in Ucraina ha ulteriormente aggravato la situazione, determinando una scarsità di componenti, metalli e pneumatici, oltre a un aumento del costo dell'energia, che ha colpito in modo particolare la Germania, con ripercussioni a cascata sulle imprese del Nord Est italiano integrate nel sistema produttivo. Possiamo raccogliere le principali problematiche del settore auto europeo come segue.

1.1 Delocalizzazioni e perdita di capacità produttiva e competenze

La riorganizzazione del settore automobilistico europeo negli ultimi decenni si è concretizzata principalmente nel trasferimento di numerose produzioni verso paesi a basso costo del lavoro, un processo noto come delocalizzazioni. All'interno dell'UE, la Penisola Iberica e, soprattutto, i paesi dell'Europa dell'Est hanno attratto segmenti produttivi ad alta intensità di manodopera. Più recentemente, le delocalizzazioni si sono intensificate verso paesi extraeuropei come Turchia, Serbia, Marocco e Algeria. Questa dinamica

ha determinato un'erosione delle competenze e della capacità produttiva nei paesi in cui l'industria automobilistica europea si era maggiormente sviluppata, in aggiunta alla perdita di posti di lavoro o la riduzione delle attività produttive, con un frequente massiccio ricorso alla cassa integrazione. Parallelamente, l'attenzione del settore si è progressivamente spostata verso l'Asia: inizialmente verso il Giappone e la Corea del Sud, e più recentemente verso la Cina. Quest'ultima è divenuta non solo il principale mercato automobilistico globale, ma anche il più grande produttore mondiale, in parte grazie agli investimenti e alle produzioni che le grandi case occidentali vi hanno trasferito nel corso del tempo.¹

1.2 Scelte discutibili su modelli e investimenti

I produttori europei sono responsabili di aver ritardato gli investimenti non tanto nello sviluppo tecnologico – ambito in cui l'Europa ha ancora un rilevante potenziale competitivo come emerge da alcuni studi sui brevetti² – quanto nell'industrializzazione di nuovi prodotti e processi. Questo fenomeno affonda le sue radici nei primi anni 2000, quando le case automobilistiche preferirono massimizzare i rendimenti degli investimenti nei motori a combustione interna, mentre aziende come Tesla e i produttori coreani e cinesi concentravano risorse sul futuro della mobilità elettrica, acquisendo competenze fondamentali per ridurre i costi e migliorare l'integrazione tra i nuovi componenti (software, elettronica, meccanica)³. Lo studioso di automotive Francesco Zirpoli evidenzia come l'industria automobilistica europea abbia seguito due traiettorie in conflitto tra loro: da un lato, i produttori hanno smesso di investire nella riduzione delle emissioni dei motori endotermici alla luce dell'inevitabile ascesa sul mercato delle auto elettriche; dall'altro, hanno ritardato gli investimenti nell'elettrificazione della gamma di prodotti per sfruttare fino all'ultimo la maggiore marginalità garantita dai motori endotermici.

Questa strategia è stata resa possibile da una riuscita pressione da parte dei produttori, come l'indebolimento dello standard Euro 7, che ha mantenuto limiti di emissioni pressoché invariati rispetto all'Euro 6. Se fosse stata approvata la versione più stringente dell'Euro 7 proposta dalla Commissione

1 Per esempio, nel 2020 in Cina si è prodotto il 40% della produzione globale di Volkswagen (<https://edizionicafoscari.unive.it/media/pdf/books/978-88-6969-482-0/978-88-6969-482-0-ch-03.pdf>)

2 Perri et al (2020), <https://ideas.repec.org/p/vnm/wpdman/175.html>

3 <https://appunti.substack.com/p/la-tempesta-perfetta-sul-settore>

Europea, i produttori auto avrebbero avuto una spinta a continuare ad investire nella riduzione delle emissioni con l'effetto di rendere quasi immediato il raggiungimento degli obiettivi previsti per il 2025. Pertanto, a causa di questa politica, la quota di veicoli elettrici in Europa è rimasta inferiore alle aspettative, soprattutto nei mercati di Italia e Spagna. Anche in questo caso, le responsabilità ricadono sulle scelte dei produttori, che hanno privilegiato la vendita di auto endotermiche per la loro maggiore redditività e non hanno sviluppato modelli elettrici economicamente accessibili nei segmenti A e B del mercato, ossia le vetture di piccole dimensioni e a basso consumo energetico, e sui segnali di prezzo fuorvianti da parte del governo italiano che, fino a qualche mese fa, dava sussidi per l'acquisto di automobili con motori endotermici con intensità uguali o simili a quelli per automobili elettriche.⁴

L'esperto del settore Tommaso Pardi aggiunge un ulteriore elemento chiave: le case automobilistiche premium tedesche e nordeuropee, con Volkswagen in testa, non solo hanno delocalizzato la produzione delle utilitarie nei paesi a basso costo del lavoro, ma hanno anche esercitato pressioni affinché la normativa europea sulle emissioni fosse proporzionale al peso dei veicoli, cioè maggiore è il peso, più alti sono i limiti di emissione. Questo ha favorito la produzione di auto più pesanti e potenti – e quindi più inquinanti – in un fenomeno noto come upmarket drift.⁵ Di conseguenza, mentre la Germania si specializzava sempre più nella produzione di auto di lusso, rafforzando un export ad alto valore aggiunto, contemporaneamente delocalizzava la produzione di utilitarie nei paesi a basso costo del lavoro. Nel 2022, oltre il 90% dei modelli di lusso venduti dai marchi del gruppo Volkswagen veniva prodotto in Germania, contro appena il 30% della Golf.⁶ A cascata, anche le case automobilistiche generaliste europee – come quelle italiane e francesi, ma anche Opel – hanno seguito questa tendenza, riorientando la produzione verso modelli premium sempre meno accessibili e trasferendo la produzione delle auto di massa nei paesi dell'Europa orientale e del Nord Africa. Un esempio emblematico è la nuova Fiat Grande Panda, modello elettrico e ibrido destinato – a detta del produttore – a rilanciare il marchio Fiat nella produzione di massa, che verrà però assemblata in Serbia.⁷

4 I modelli sono: A (mini-cars), B (utilitarie), C (berline medie), D (berline grandi).

5 <https://www.etui.org/publications/heavier-faster-and-less-affordable-cars>

6 <https://sbilanciamoci.info/industria-dellauto-modelli-produttivi-a-confronto/>

7 <https://www.milanofinanza.it/news/stellantis-fiat-grande-panda-verso-l'avvio-della-produzione-in-serie-in-serbia-ordini-in-italia-da-gennaio-202412031107401695>

1.3 Il problema Stellantis in Italia

La produzione automobilistica di Stellantis in Italia ha registrato nel 2024 un calo senza precedenti, attestandosi su una riduzione di circa il 40% rispetto al 2023, riportando i volumi di autovetture prodotte ai livelli degli anni Cinquanta.⁸ Gli stabilimenti principali, come quello di Melfi e di Mirafiori, hanno subito contrazioni rispettivamente del 57,6% e del 63%. Se i livelli produttivi non dovessero risalire, si prospetta il rischio di una perdita occupazionale che potrebbe coinvolgere fino a 50.000 lavoratori su scala nazionale.⁹ Un ulteriore elemento di preoccupazione riguarda l'investimento nel sito di Termoli, destinato a trasformarsi in una gigafactory per la produzione di batterie, la cui realizzazione è stata sospesa da Acc, la joint venture guidata da Stellantis. Tale decisione solleva il timore di migliaia di licenziamenti, con ripercussioni particolarmente gravi per una regione del Mezzogiorno già caratterizzata da fragilità economica.

Gli impianti italiani operano da molti anni con volumi produttivi ridotti, registrando una capacità di utilizzo quasi dimezzata. La tenuta occupazionale è stata garantita prevalentemente attraverso il ricorso alla cassa integrazione. Tra il 2014 e il 2020, FCA (ex-Fiat) ha ricevuto dallo Stato italiano 446 milioni di euro in contributi per gli ammortizzatori sociali. Nel periodo compreso tra il 2021 e il maggio 2024, la spesa per la cassa integrazione a carico dell'INPS ha raggiunto i 700 milioni di euro, su un totale di 984 milioni complessivi, per cui il 53,3% dei lavoratori ex Fiat risulta attualmente in cassa integrazione.¹⁰ Uno studio della FIOM documenta che nel 2023 l'ex amministratore delegato Carlos Tavares ha guadagnato uno stipendio di 23,5 milioni di euro contro una paga mensile media di un operaio di 2.100 euro lordi (che scende a 1.200 euro netti in caso di cassa integrazione).¹¹ Parallelamente, tra il 2021 e il 2023, Stellantis ha ridotto la propria forza lavoro in Italia di circa 10.000 unità attraverso quelli che ha definito "accordi di separazione", ovvero uscite incentivate.¹² Il

8 <https://www.ilsole24ore.com/art/sotto-mezzo-milione-veicolo-produzione-stellantis-italia-2024-e-l-anno-nero-dell-auto-AGEtsg6B>

9 Un rapporto della FIOM segnala che in Italia il 35,5% dei lavoratori dell'automotive sono coinvolti nella crisi del settore, a partire da aziende come Tecnologie Diesel, Lear Corporation, Speedline, ex Blutec e Denso Manufacturing Italia (<https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/metalmeccanica-profitti-alti-salari-bassi-y2emekl8>)

10 <https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/automotive-disastro-stellantis-p3uxz3p6>

11 <https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/metalmeccanica-profitti-alti-salari-bassi-y2emekl8>

12 https://www.corriere.it/economia/lavoro/24_dicembre_04/cassa-integrazione-stellantis-allo-stato-e-costata-700-milioni-in-tre-anni-a-rischio-altri-12-mila-posti-ef29366c-127d-4493-aa81-6b2fc238fxlk.shtml

modello gestionale adottato da oltre un decennio si caratterizza dunque per una progressiva contrazione della produzione e un ricorso sistematico alla cassa integrazione. Emblematici sono i casi degli stabilimenti di Mirafiori e Pomigliano: nel primo, la cassa integrazione viene utilizzata ininterrottamente da diciotto anni; nel secondo, tale strumento è stato impiegato per quindici anni consecutivi, fino alla sua cessazione nel 2024.¹³

Anche in Italia, abbiamo assistito alla progressiva scomparsa delle utilitarie, a partire dagli stabilimenti di Pomigliano e Melfi, in favore della produzione di auto di alta gamma. Questo cambiamento ha suscitato forti critiche e ammonimenti da parte dei sindacati, i quali hanno sollevato preoccupazioni riguardo al rischio di impatti negativi sull'occupazione e al limitato effetto sul progresso nella ricerca e nello sviluppo di tecnologie utili per la produzione di modelli elettrici.¹⁴ Il “Piano Marchionne” si basava principalmente sulla concentrazione della produzione di veicoli premium in Italia, privilegiando modelli ad alto valore aggiunto e con margini di profitto più elevati. Al contrario, le produzioni con margini inferiori venivano progressivamente delocalizzate verso paesi con un costo del lavoro più basso, come Polonia, Turchia e Serbia, almeno per quanto riguarda il marchio Fiat. Nel 2023, Stellantis ha registrato un incremento dell'11% nei profitti rispetto all'anno precedente, raggiungendo circa 18,6 miliardi di euro, e ha distribuito agli azionisti dividendi per circa 6 miliardi.¹⁵ Tuttavia, tali risultati finanziari sono stati ottenuti a discapito di migliaia di lavoratori, molti dei quali sono stati collocati in cassa integrazione o licenziati. La crisi ha coinvolto non solo gli stabilimenti Fiat-Fca-Stellantis, ma anche le aziende dell'indotto della componentistica, che si sono trovate in una competizione sempre più serrata sui costi per continuare a far parte della filiera produttiva dell'unico grande produttore finale presente sul territorio.¹⁶ Una caratteristica distintiva del settore automobilistico italiano è infatti la presenza di un unico grande produttore, a differenza di paesi come Francia e Germania, dove operano più gruppi industriali. Attualmente, circa due terzi delle aziende del comparto sono inseriti nella catena del valore di Stellantis, e nel 2022 un terzo di esse ha generato almeno la metà del proprio fatturato attraverso vendite al gruppo.¹⁷

13 <https://sibilanciamoci.info/stellantis-e-le-grandi-dismissioni-dallitalia/>

14 <https://ilmanifesto.it/marchionne-addio-utilitarie-in-italia-la-fiom-cosi-ci-sara-meno-occupazione>

15 Roventini e Virgillito spiegano come questa sia una caratteristica del settore in Europa: anche Volkswagen, Mercedes-Benz e BMW hanno visto crescere i loro profitti nel 2023 (<https://lucysullacultura.com/il-caso-stellantis-e-lemblema-del-capitalismo-della-rendita/>)

16 <https://ilmanifesto.it/un-fallimento-costruito-nellera-marchionne>

17 <https://www.anfia.it/it/pubblicazioni/pubblicazioni-anfia/osservatorio-sulla-componentistica-automotive-italiana-e-sui-servizi-per-la-mobilita-ed-2023>

Questa situazione è il risultato del ruolo che Fiat ha storicamente avuto in Italia, non solo dal punto di vista industriale, ma anche politico. L'indotto sviluppatosi intorno agli ex stabilimenti Fiat dipende fortemente dalla produzione di questi impianti, con molte aziende che operano quasi esclusivamente come fornitrici del gruppo italo-francese. Di conseguenza, il processo di ridimensionamento avviato da Stellantis non si limita agli stabilimenti della multinazionale, ma ha ricadute significative anche sulle imprese della componentistica, le quali subiscono le conseguenze della riduzione della produzione. Fino a poco tempo fa, l'unica eccezione in questo scenario è stata la Motor Valley emiliana, grazie alla stretta integrazione delle sue aziende nella filiera produttiva tedesca.¹⁸ Tuttavia, come evidenziato, il calo dei volumi produttivi in Germania e le recenti chiusure di stabilimenti potrebbero avere conseguenze negative anche su questo distretto.

1.4 Il motore elettrico

Attualmente, il principale fattore di instabilità nel settore automobilistico è la transizione all'elettrico, un cambiamento per il quale sia l'Unione Europea che le case automobilistiche europee si sono dimostrate ampiamente impreparate, non avendo sviluppato alcuna politica industriale e facendosi trovare in una situazione di perdita progressiva di competitività sul piano tecnologico sia di offerta di modelli rispetto a Tesla che successivamente rispetto ai produttori cinesi. Stellantis e BMW, in particolare, stanno pagando il prezzo di una strategia tardiva, avendo inizialmente sottovalutato l'elettrico e posticipato investimenti e scelte tecnologiche. Inoltre, l'UE non ha elaborato una strategia strutturata né stanziato fondi adeguati ad organizzare le catene di fornitura necessarie alla produzione di batterie. La Cina, al contrario, controlla tra il 70% e l'80% della filiera dell'auto elettrica, dalla fase di estrazione delle materie prime fino alla produzione e al riciclo delle batterie.¹⁹

Oltre ai componenti fisici, i veicoli elettrici richiedono un'infrastruttura software, un settore in cui anche gli Stati Uniti, oltre alla Cina, vantano un'elevata specializzazione. Secondo Comito (2023), l'elettronica rappresenta ormai circa il 40% del valore di un'auto, con una quota destinata a crescere ulteriormente. La competizione nell'industria dell'auto elettrica si gioca dunque su tre elementi strategici: batterie, software e gestione dei dati. Quest'ultimo

18 <https://sbilanciamoci.info/stellantis-e-le-grandi-dismissioni-dallitalia/>

19 Si veda: Comito V. (2023), *Come cambia l'industria. I chip, l'auto, la carne*. Futura Editrice.

aspetto è particolarmente rilevante, poiché i veicoli generano continuamente dati che vengono analizzati sia dalle case automobilistiche, per monitorarne le prestazioni, sia dai centri di assistenza, per la manutenzione e la risoluzione di problemi tecnici. Un ulteriore fattore di trasformazione è l'ingresso delle Big Tech nel settore della mobilità elettrica, che sta ridefinendo l'auto non più soltanto come un bene, ma anche come un servizio.

Su questa evoluzione, che implica un cambiamento radicale nella natura del prodotto automobilistico, l'UE si trova ancora una volta in una posizione di passività. La crescente digitalizzazione dell'automobile, sia a livello hardware che software, richiede competenze tecnologiche avanzate e dimensioni aziendali adeguate, risorse che risultano carenti in diverse filiere europee, tra cui quella italiana.²⁰ C'è poi da sottolineare che l'auto classica a motore endotermico ha bisogno di circa 30.000 componenti, mentre l'auto elettrica può arrivare a comprenderne anche solo 7.000, alcuni dei quali (tra i quali gli stessi motori elettrici) soggetti in minima parte ad usura o a manutenzione. La produzione di marmitte, bielle, pistoni, valvole, per fare alcuni esempi, scompariranno e le aziende andranno in crisi se non sapranno come riconvertirsi.

1.5 Sul prezzo delle automobili e sulla crisi di domanda

Il settore automobilistico ha storicamente svolto un ruolo centrale nello sviluppo economico e sociale dell'Europa. Dopo la Seconda Guerra Mondiale, ha rappresentato uno dei pilastri della crescita, alimentando un ciclo virtuoso tra produzione e consumo: i lavoratori, grazie alla loro retribuzione, potevano permettersi di acquistare le stesse auto che contribuivano a costruire. Questo equilibrio si è ormai spezzato. Oggi, il dibattito sulla debole domanda di veicoli elettrici (EV) non riguarda solo le sfide tecnologiche e infrastrutturali spesso citate, ma anche una questione più ampia legata al potere d'acquisto dei cittadini, che si è progressivamente ridotto. L'automobile non è più percepita come un bene essenziale e, ancor meno, lo è un veicolo elettrico prodotto in Europa, il cui costo risulta poco accessibile per molte famiglie e imprese. La domanda dei giovani è particolarmente diminuita, per il significativo cambiamento di cultura e della "struttura del desidero". Gli alti prezzi delle automobili, la bassa disponibilità finanziaria dei giovani, la possibilità di ricorrere ad alternative un tempo inesistenti o carenti (es. servizi di mobility sharing, smart working, piste

²⁰ Uno studio del 2022 elaborato dall'ex-Ministero per lo Sviluppo Economico, citava 101 aziende con circa 26.000 lavoratori a rischio (https://www.ilsole24ore.com/art/mappa-mise-sull-automotive-rieschio-101-componentisti-AEtM2e7?refresh_ce=1)

ciclabili, trasporti pubblici più efficienti in alcuni stati membri, etc.) incidono significativamente sul dato complessivo.²¹ L'Europa registra dunque una grave riduzione nella vendita dei veicoli endotermici ed un mancato aumento di quelli elettrici, per una diminuzione della domanda interna e di quella proveniente dalla stessa Cina.

Nel 2024 il calo delle immatricolazioni di veicoli elettrici è stato molto accentuato, con una riduzione del 43,9 per cento rispetto all'anno precedente. I maggiori cali si registrano in Germania e Francia, con una riduzione del 69 e del 31 per cento. Anche in Italia la riduzione è stata del 41 per cento. A inizio 2025 le auto elettriche hanno visto una crescita in Italia, passando dal 3,4% al 5% delle vendite totali nel primo bimestre del 2025, con la quota di mercato che resta però ridotta a circa il 5%, contro un 15% considerando il mercato europeo delle auto elettriche, in netto aumento rispetto a gennaio 2024 (+34% sulle immatricolazioni). Vanno bene anche le ibride-elettriche, con un aumento del 18,4% nell'UE, spinto da un +52,2% del mercato francese e un +235% del mercato spagnolo. La crisi del mercato dell'auto in Europa non sembra comunque arrestarsi: secondo i dati di ACEA²² le immatricolazioni di auto a benzina e a diesel sono diminuite del 18,9% in UE e se consideriamo tutti i tipi di veicoli, sono diminuite del 2,6% nell'UE a gennaio 2025 rispetto allo stesso mese del 2024, con picchi in Francia (-6,2%) e in Italia (-5,8%). La Spagna al contrario segna un deciso +5,3% nelle immatricolazioni. In Italia a febbraio 2025 sono state immatricolate 137.922 vetture, per un calo del 6,3% sullo stesso mese del 2024. Stellantis in particolare ha registrato un calo del 17,9% rispetto a gennaio 2024 nel mercato europeo.²³ Possiamo dedurre da queste evidenze che i paesi e i costruttori rimasti indietro sulla produzione di vetture elettriche e ibride sono quelli maggiormente in difficoltà.

Come già detto, seguendo una strategia di investimento consolidata da decenni, orientata verso modelli premium, i produttori europei hanno progressivamente abbandonato la produzione di utilitarie, concentrandosi su veicoli a più alta redditività e, in molti casi, aumentando i prezzi.²⁴ Hanno

21 L'anno scorso l'Economist (<https://www.economist.com/international/2023/02/16/throughout-the-rich-world-the-young-are-falling-out-of-love-with-cars>) riferiva che dal 1997 al 2020 il numero dei sedicenni patentati è diminuito dal 43 al 25 per cento. La percentuale di persone con patente è molto diminuita per ogni fascia di età inferiore ai 40 anni ed è sicuramente ancora in calo.

22 <https://www.acea.auto/pc-registrations/new-car-registrations-2-6-in-january-2025-battery-electric-15-market-share/>

23 <https://tg24.sky.it/economia/2025/02/25/auto-immatricolazioni-gennaio-2025>

24 <https://www.ft.com/content/158c37c7-f3a9-4ca8-b0ca-922892a74766>; <https://www.transportenvironment.org/articles/carmakers-are-failing-to-deliver-affordable-electric-cars-holding-back-ev-adoption-analysis>

perso quote di mercato, ma in questo modo hanno aumentato i profitti. Questo è un problema strutturale europeo da molto più tempo: dal 2000 al 2021 il prezzo medio dei veicoli venduti in Europa è cresciuto del 66% (con un tasso di inflazione del 38% nell'area euro), accompagnato, come abbiamo visto, da un maggiore investimento in modelli di più grandi dimensioni e più costosi, a vantaggio di marchi premium come Mercedes, BMW, Audi, Volvo, e a svantaggio di produttori generalisti come Renault, Peugeot, Citroen, Fiat ecc.²⁵ Gli stessi SUV hanno visto il prezzo medio salire in Europa dai 21 mila euro prima del COVID, ai 28 mila di oggi.²⁶

Negli ultimi anni, il mercato automobilistico europeo ha subito un significativo spostamento verso veicoli di fascia più alta, con un conseguente aumento della vita utile del parco circolante. Questo ha determinato un tasso di sostituzione più basso e, di riflesso, un maggiore impatto ambientale in termini di emissioni inquinanti nella fase operativa del veicolo. A differenza dell'Europa e degli Stati Uniti, il Giappone ha invece incentivato lo sviluppo di auto compatte e a basso consumo, come le kei car, contribuendo a una significativa riduzione delle emissioni di CO2 tra il 2001 e il 2019.²⁷ Nel frattempo, i produttori cinesi, come BYD, hanno introdotto modelli elettrici a prezzi estremamente competitivi, inferiori ai 10.000 dollari. In Europa, invece, il segmento delle utilitarie elettriche è ancora poco sviluppato e i prezzi restano elevati e, se non si considerano i quadricicli, sono raramente inferiori ai 20.000 euro. Solo recentemente stanno arrivando sul mercato europeo auto a prezzo più contenuto.²⁸ Un fattore determinante nel costo complessivo dei veicoli elettrici è il prezzo delle batterie, che costituiscono la componente più onerosa. Una riduzione del loro costo potrebbe rendere l'auto elettrica più accessibile per un numero maggiore di consumatori. Attualmente, tuttavia, il costo elevato delle auto elettriche prodotte in Europa, aggravato dai prezzi dell'energia, rappresenta un onere insostenibile per molti cittadini il cui potere d'acquisto, in particolare in Italia, è drasticamente calato negli ultimi decenni. Al tempo stesso, la scarsa domanda di questi veicoli mette a rischio la sopravvivenza di numerosi stabilimenti produttivi, con il concreto pericolo di una perdita significativa di manodopera qualificata.

25 Si rimanda allo studio di Pardi, Alocet, Jullien e Klebaner citato da Zirpoli (<https://appunti.substack.com/p/la-tempsta-perfetta-sul-settore>)

26 <https://lucysullacultura.com/il-caso-stellantis-e-le-lemma-del-capitalismo-della-rendita/>

27 https://www.repubblica.it/motori/2023/11/30/news/le_kei_car_giapponesi_10_modelli_per_la_citta_che_battono_ogni_record-421538455/

28 Si segnala a tal proposito che la Renault 5 potrebbero rappresentare il primo modello di auto elettrica a prezzo economico prodotta in Europa (<https://evcentral.com.au/meet-the-cute-capable-and-affordable-renault-5-e-tech-will-this-reborn-icon-make-europe-relevant-in-the-electric-car-era/>)

1.6 Vulnerabilità e dipendenze

L'Europa oggi dipende da paesi terzi per soddisfare la domanda di materie prime necessarie per la costruzione di batterie. La dipendenza dalle batterie EV importate rimane significativa in UE, dove le importazioni soddisfano oltre l'80% della domanda annuale.²⁹ Questa dipendenza riflette un divario nella capacità di produzione interna. La Cina, principale attore globale nella produzione di batterie per veicoli elettrici, rappresenta circa il 75% della produzione globale, con la sua più grande azienda, CATL, leader del mercato; essa detiene da sola il 36% circa delle quote mondiali: più di una batteria su tre che troviamo nelle auto elettriche è prodotta da CATL. Al secondo posto troviamo la BYD, sempre cinese, con una quota del 16.4% del mercato globale.³⁰ Ad oggi, marzo 2025, la Cina soddisfa più dei tre quarti della domanda globale di batterie, con il prezzo medio che nel 2024 è crollato del 30% rendendo le batterie cinesi molto più convenienti di quelle prodotte in Europa o negli Stati Uniti.³¹ Inoltre, anche la fase "intermedia" della produzione di batterie, che include la raffinazione e la produzione di materiali attivi, rappresenta un collo di bottiglia per l'Europa. Gran parte di questa capacità intermedia è concentrata in Asia, limitando la capacità dell'UE di costruire una catena del valore delle batterie completamente locale e sostenibile.

La mancanza di infrastrutture per la raffinazione di materiali critici, come i catodi – che rappresentano fino al 60% del valore di una batteria – è una preoccupazione particolare. Questo collo di bottiglia impedisce all'UE di sfruttare la crescente domanda interna di batterie EV. Il segmento più critico della catena di approvvigionamento delle batterie per l'UE è sicuramente l'estrazione di minerali. Per produrre le batterie servono infatti le cosiddette materie prime critiche come litio, cobalto, manganese e le cosiddette terre rare e le materie prime strategiche più tradizionali come alluminio e piombo. La Cina rappresenta il 70% di produzione mondiale di terre rare e i suoi investimenti in Congo, dove si trova il 70% delle riserve mondiali di cobalto, le permettono di avere il 72% della capacità di raffinazione globale. Cioè, anche se tali materie

29 Studio di Morgan Stanley citato da Linkiesta (<https://www.linkiesta.it/2024/05/industria-batterie-auto-elettriche-europa-emissioni-materiali/>)

30 <https://www.hdmotori.it/auto/articoli/n599080/cina-domina-mercato-batterie-auto-elettriche/>

31 Per un approfondimento: <https://www.iea.org/commentaries/the-battery-industry-has-entered-a-new-phase>, <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2024/trends-in-electric-vehicle-batteries>, <https://www.batterytechonline.com/ev-batteries/iea-s-2024-ev-outlook-key-trends-in-the-ev-battery-market>; <https://itif.org/publications/2024/07/29/how-innovative-is-china-in-the-electric-vehicle-and-battery-industries/>; <https://www.iea.org/reports/global-supply-chains-of-ev-batteries>

prime si trovano in varie parti del mondo, la lavorazione e la produzione finale sono state negli ultimi anni quasi un monopolio cinese. L'UE è enormemente esposta verso la Cina, importando da essa nel 2023 il 93% del magnesio e l'86% delle terre rare.³²

Vista questa profonda vulnerabilità, rinunciare ad accordi commerciali con la Cina deve implicare il reperimento interno delle materie prime e dei minerali, ad esempio esplorando opportunità minerarie, adoperandosi al meglio per ridurre i danni ambientali, oltre a stringere partnership strategiche con i principali produttori di materie prime critiche come Australia, Canada, Cile, Argentina e Brasile.³³ In entrambi i casi, è auspicabile investire e promuovere tecniche minerarie all'avanguardia per l'estrazione del litio, riducendo il consumo di acqua e di energia e tagliando la quantità di rifiuti prodotti dall'attività mineraria, come ad esempio nel caso del litio presente nelle salamoie geotermiche nell'Italia centrale.

Dobbiamo inoltre analizzare attentamente ciò che sta facendo il Global Gateway, la strategia dell'UE per la cooperazione allo sviluppo lanciata nel 2021. Questa strategia mira a offrire al Sud globale un'alternativa europea alla crescente presenza geopolitica ed economica della Cina nel mondo attraverso la sua iniziativa Belt and Road. Ad esempio, entro il 2030, l'obiettivo è integrare le materie prime africane nelle catene del valore globali sostenibili. In Asia centrale, l'attenzione è rivolta alla fornitura di assistenza tecnica per la classificazione e la mappatura delle risorse, alla modernizzazione dell'attività mineraria e della raffinazione, all'allineamento dell'esplorazione e della produzione di materie prime critiche agli standard globali e agli investimenti per l'esplorazione di materiali critici e strategici. L'UE ha iniziato, in ritardo, a sviluppare partnership strategiche con specifici paesi per garantire una fornitura sicura e sostenibile di materie prime.³⁴ La strategia Global Gateway mira a mobilitare 300 miliardi di euro entro il 2027, facendo forte affidamento sull'attrazione di investimenti

32 https://www.corriere.it/economia/consumi/23_novembre_11/terre-rare-cina-frena-l-export-strategia-pechino-dipendenza-dell-ue-per-l-auto-elettrica-f1e5d614-7e2e-11ee-b4e1-753cfb3840d0.shtml

33 Circa il 90% del litio usato attualmente viene estratto in Australia, Cina, e a pochi altri paesi in America Latina (<https://www.developmentaid.org/news-stream/post/170661/five-major-lithium-producing-countries>). Secondo la stima dell'American Geological Institute, nel mondo ci sono circa 26 milioni di tonnellate di riserve di litio. Di queste, il Cile ne possiede di gran lunga la maggior parte, circa 9,3 milioni. Seguono l'Australia con 6,2 milioni, l'Argentina con 3,6 milioni e la Cina con 3 milioni. Le restanti riserve sono distribuite tra vari continenti. (<https://aspeniaonline.it/why-a-lithium-mine-project-in-serbia-worries-the-european-union/>)

34 Si veda per esempio il Critical Raw Materials Summit del luglio 2024 a Belgrado per discutere una possibile fornitura all'UE di litio da estrarre da miniere recentemente scoperte in Serbia, con il rischio annesso di danni ambientali (<https://aspeniaonline.it/why-a-lithium-mine-project-in-serbia-worries-the-european-union/>)

privati e sui contributi degli Stati membri dell'UE. Tuttavia, questa opportunità di finanziamento rimane incerta, dato che l'UE ha storicamente avuto difficoltà a sfruttare il capitale privato per progetti ambiziosi, sollevando dubbi sulla sua capacità di raggiungere gli obiettivi finanziari e mantenere le promesse di investimenti su larga scala, nonostante il rinnovato impegno alle partnership commerciali e di differenziazione delle supply chain con paesi terzi presente nel Critical Raw Materials Act approvato nel 2024 e in parte del recente Clean Industrial Plan della Commissione europea.

In definitiva, il rischio è di avere una strategia percepita solo come un tentativo di competere geopoliticamente con la Cina e di assicurarsi materie prime dall'Africa, ad esempio, senza mettere in atto benefici reciproci. E se i benefici reciproci vengono proposti, dobbiamo monitorare gli accordi commerciali stipulati e i possibili effetti dannosi per l'ambiente e i lavoratori, sia nell'UE che nei paesi partner. In ogni caso, anche se riuscissimo a reperire materiali critici da paesi diversi dalla Cina, dovremmo sviluppare le fasi di lavorazione e rafforzare le catene di approvvigionamento di batterie e celle. Inoltre, dovremmo investire considerevoli fondi nella ricerca di tecnologie alternative che eliminino l'uso di materie prime. Ad esempio, gli esperti suggeriscono di monitorare lo sviluppo delle cosiddette batterie allo stato solido e delle batterie agli ioni di sodio, su cui sembra scommettere anche Stellantis.³⁵

Infine, per raggiungere una vera autonomia strategica occorre promuovere la creazione di un'industria del riciclo in Europa. Attualmente, il tasso di riciclabilità delle batterie per veicoli elettrici si attesta tra il 70% e il 90%, e, una volta che entreranno in vigore le regole dell'Ecodesign, si avvicinerà al 100%.³⁶ Ciò significa che, se l'Europa riuscirà a stabilire una forte industria del riciclo, anche grazie ai target di riciclo contenuti nel Critical Raw Material Act, avremo bisogno di importare materie prime solo una volta, potendo poi riutilizzarle all'infinito per soddisfare le nostre esigenze con materiali già presenti nel nostro territorio.

35 <https://www.milanofinanza.it/news/auto-elettrica-stellantis-scommette-sulle-batterie-allo-stato-solido-di-factorial-primi-veicoli-pronti-202410231651596149>

36 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230609IPR96210/making-batteries-more-sustainable-more-durable-and-better-performing>

1.7 Sul costo dell'energia

I prezzi dell'energia, in particolare del gas che influenza il prezzo dell'energia elettrica, sono aumentati vertiginosamente nell'UE,³⁷ rendendo più costoso caricare i veicoli elettrici. Di conseguenza, oggi, in alcuni Paesi dell'UE, i veicoli elettrici non solo costano di più rispetto a quelli a combustibili fossili, ma spesso non sono più economici nella fase di esercizio a causa dei costi alti e volatili delle ricariche pubbliche, soprattutto in alcuni Stati membri come l'Italia. Un incremento della capacità di generazione rinnovabile porterebbe ad una diminuzione del prezzo dell'elettricità, tuttavia, l'installazione di capacità aggiuntiva procede spesso a rilento e, per esempio, se in Italia dovesse continuare il ritmo di installazione attuale, non ci permetterà di raggiungere gli obiettivi energia e clima per il 2030. È necessario affrontare i colli di bottiglia nella diffusione delle energie rinnovabili, come i lunghi iter di autorizzazione e i ritardi nel collegamento alla rete elettrica. A seguito delle lettere di costituzione in mora inviate a settembre,³⁸ la Commissione Europea dovrebbe garantire l'attuazione della Direttiva sulle Energie Rinnovabili, accelerando le procedure di autorizzazione. Inoltre, è fondamentale assicurare che la maggiore economicità e stabilità di costi delle energie rinnovabili siano riflessi nelle bollette elettriche di cittadini e imprese attraverso non solo maggiore capacità rinnovabile installata, ma con una modifica ai meccanismi di formazione del prezzo dell'elettricità. A causa delle regole attuali, nonostante una crescente quota di energia rinnovabile, durante la maggior parte delle ore del giorno il prezzo dell'elettricità nei mercati all'ingrosso è determinato dal costo di generazione dell'energia elettrica da gas, che è molto elevato e volatile, visti gli elevati prezzi nei mercati internazionali. L'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili ha invece un costo più basso, stabile e prevedibile. La Commissione Europea dovrebbe proporre una revisione delle regole del mercato elettrico per disaccoppiare (decoupling) il prezzo del kWh generato da rinnovabili da quello generato dal gas permettendo a cittadini e industria di beneficiare della transizione energetica verso la decarbonizzazione.

³⁷ In media, oggi i prezzi dell'elettricità nell'UE sono il 50% più alti rispetto ai livelli pre-crisi. Fonte HEPi index: <https://www.energypriceindex.com/price-data>

³⁸ https://energy.ec.europa.eu/news/september-infringement-package-key-decisions-energy-2024-09-26_en

1.8 Sulle infrastrutture di ricarica

Poiché molti cittadini dell'UE vivono in condomini e non hanno accesso a un punto di ricarica privato, l'accesso a punti di ricarica pubblici economici e convenienti è fondamentale per aumentare il tasso di elettrificazione nei trasporti. Come richiesto dal Regolamento sulle Infrastrutture per i Combustibili Alternativi, gli Stati membri dovrebbero implementare una rete capillare di stazioni di ricarica pubbliche, permettendo ai cittadini dell'UE di trovare facilmente un luogo dove ricaricare l'auto, inclusi i luoghi di lavoro e i servizi commerciali. L'espansione della rete di ricarica pubblica dovrebbe continuare a beneficiare di finanziamenti dagli Stati membri e dai fondi dell'UE, come il Recovery and Resilience Facility (RRF). Oggi, diverse autorità garanti della concorrenza in Europa stanno indagando su potenziali comportamenti anticoncorrenziali da parte degli operatori dei punti di ricarica, molti dei quali hanno beneficiato di sussidi pubblici per l'installazione delle colonnine, ma che tuttavia praticano prezzi elevati per i cittadini.³⁹ Qualsiasi sussidio pubblico dovrebbe essere concesso solo a condizione di stabilire un margine massimo consentito per questi operatori. Infine, nonostante il Regolamento sulle Infrastrutture per i Combustibili Alternativi stabilisca alcune regole sulla trasparenza dei prezzi e sulla sorveglianza del mercato, queste non sono sufficienti né implementate in modo soddisfacente. Spesso gli utilizzatori di veicoli elettrici vedono i prezzi di ricarica aumentare significativamente da un giorno all'altro, il che complica la pianificazione finanziaria familiare e di impresa. La Commissione Europea dovrebbe avviare una revisione del Regolamento per aumentare i poteri di sorveglianza delle Autorità di Regolazione Nazionali e delle autorità garanti della concorrenza, e per creare un meccanismo di monitoraggio dei prezzi, facilitando la sorveglianza del mercato.

A conclusione, segnaliamo anche che un quadro riassuntivo della crisi del settore automotive conseguente alla conservazione climatica ed alla transizione ecologica è tracciato nel documento illustrativo *"The crisis facing the EU 'automotive industry"* dell'ottobre 2024 elaborato in seno alle istituzioni unionali. Lo studio evidenzia come la transizione ecologica abbia imposto il passaggio verso l'elettrico, determinando uno stravolgimento strutturale del settore, e sottolinea la crescente acquisizione di quote di mercato da parte della Cina quale principale competitor dell'Europa. Il documento richiama il *"Rapporto sul futuro della competitività europea"* di Mario Draghi del 9 settembre 2024 che individua i principali ostacoli all'evoluzione del settore automotive

39

<https://agcm.it/media/comunicati-stampa/2023/4/A557>

ovvero gli alti costi di produzione superiori al 30 % rispetto a quelli della Cina, la riduzione del valore dei brands, il ritardo maturato nelle capacità tecnologiche ecc). Nel report Mario Draghi raccomanda alle istituzioni europee misure per ridurre i costi dell'energia e del lavoro, incrementare l'automazione del settore, e la elaborazione di un piano industriale ad hoc che possa rimediare alle perdite di valore del settore.

Un valido supporto per l'elaborazione di proposte per il rilancio del settore dell'automotive è rappresentato dal Paper elaborato nel 2020 (prima della pandemia da covid 19) *"25 actions for a successful restart of the EU's automotive sector"* a cura della ACEA (European Automobile Manufacturers Association) CECRA, CLEPA (*European Association of Automotive Suppliers* ETRMA (*European Tyre & Rubber Manufacturers Association*)). Lo studio è stato realizzato dai principali stakeholders dell'automotive che forniscono un fondamentale impulso nell'elaborazione dei programmi di supporto al settore. Vengono proposte e fissate venticinque azioni ritenute necessarie per il rilancio del settore.

I Positions Papers ed i documenti pubblicati dalle associazioni sono consultabili ai siti: www.acea.auto; www.cecra.eu; www.afcar.eu; www.etrma.org; www.clepa.eu.

Ulteriori documenti di interesse che tratteggiano la situazione del settore automotive in Italia sono:

il *"Report on transformations in the Italian automotive ecosystem"* del 14 dicembre 2022 elaborato dall'associazione Motus-E;

Il dossier *"L'evoluzione del settore automotive in Italia. L'impatto della mobilità sostenibile su economia e lavoro"* elaborato dalla Rome Business School Research Center; giugno 2023;

"L'osservatorio sulle trasformazioni dell'ecosistema automotive italiano 2024" edito da CAMI Center for automotive and mobility innovation edito dalla Università Cà Foscari;

2. Il Green Deal Europeo e le politiche UE per la neutralità climatica, tra COP 21 e Net Zero

La crisi dell'auto in Europa, e le proposte che valuteremo, vanno analizzate all'interno del quadro europeo di contrasto al cambiamento climatico. Tra i passaggi fondamentali di tale percorso rileva in primo luogo *l'Accordo di Parigi* del 12 dicembre 2015, adottato nell'ambito della Conferenza delle parti del 2021 (Cop 21) da 195 paesi e dall'UE. Tale atto ha l'obiettivo di arginare il cambiamento climatico e mira a limitare il riscaldamento globale al di sotto di 2 gradi centigradi, nella prospettiva di ridurlo sino al 1,5. In particolare, i paesi dell'UE hanno sottoscritto il documento come singoli Stati, sebbene siano coordinati a livello UE nel perseguitamento degli obiettivi comuni. Per raggiungere questi obiettivi l'UE intende anche introdurre specifici strumenti finanziari che possano rendere più consistenti le azioni dei Paesi in via di sviluppo, in linea con i richiamati obiettivi di riduzione delle temperature globali (c.d. "finanza per il clima"). Non manca la consapevolezza sui possibili impatti nell'economia e si mira a evitare, minimizzare e affrontare le perdite e i danni associati ai cambiamenti climatici, con un richiamo al meccanismo di Varsavia su *loss and damage*.

Sotto il profilo operativo l'accordo ha previsto un supporto finanziario, tecnologico e di *capacity-building* che i Paesi più sviluppati devono fornire a quelli in via di sviluppo o più colpiti dagli effetti del cambiamento climatico. Sotto il profilo finanziario esso ha previsto misure giuridicamente vincolanti, quali ad esempio la presentazione dei Contributi determinati a livello nazionale (*Nationally Determined Contribution – NDC*).

Ovvero dei piani di azione climatica che le parti sono obbligate, secondo l'articolo 4 dell'Accordo, a presentare ogni cinque anni a partire dal 2020, in cui ciascuna deve evidenziare le misure adottande per ridurre le proprie emissioni che alterano il clima e aumentare la resilienza agli effetti del cambiamento climatico.

Oltre a ciò, ciascun paese deve, nel proprio NDC, fornire ogni 2 anni un rapporto di bilancio delle proprie emissioni (*Biennial Transparency Report – BTR*) che tiene conto sia delle emissioni che degli assorbimenti di gas serra a livello nazionale. La presentazione dei piani nazionali è resa obbligatoria dall'Accordo. Non è obbligatoria invece l'implementazione delle misure in esso specificate né sono previste sanzioni in caso di inosservanza degli obiettivi indicati nel proprio piano NDC.

I piani NDC sono soggetti ad un processo di revisione (*Technical Expert Review – TER*) da parte di un comitato di esperti che valuteranno i progressi in termini di riduzione delle emissioni.

Per fornire un'assistenza adeguata ai paesi in via di sviluppo, l'Accordo ha istituito due ulteriori iniziative.

La prima, definita *Capacity-building Initiative for Transparency (CBIT)*, ha l'obiettivo di supportare i paesi nel rafforzamento delle istituzioni e delle capacità tecniche.

La seconda, *Paris Committee on Capacity Building (PCCB)*, analizza i problemi in termini di capacity-building e di supporto dei Paesi più bisognosi fornendo assistenza tecnica.

L'Accordo di Parigi ha previsto, infine, all'art 14 la definizione del Bilancio globale (*Global Stocktake*), quale sistema di monitoraggio che permette la valutazione della realizzazione degli obiettivi da considerare anche in relazione all'implementazione delle misure dell'Accordo. Analogamente ai piani NDC, il bilancio globale sarà presentato con una cadenza di cinque anni, a partire dal 2023.

In esecuzione dell'Accordo di Parigi, l'UE ha adottato la *"Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sull'emergenza climatica e ambientale (2019/2930(RSP))* con cui si chiede di fissare la neutralità climatica entro il 2050 come obiettivo a lungo termine, nel solco tracciato dell'Accordo di Parigi, e di aumentare gli obiettivi di riduzione delle emissioni fino al 55 % entro il 2030.

Con il *"Regolamento (UE) 2019/631 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi e che abroga i regolamenti (CE) n. 443/2009 e (UE) n. 510/2011 (rifusione)"* le istituzioni europee, nell'ambito degli impegni e degli obiettivi fissati con il trattato di Parigi, intendono contribuire alla decarbonizzazione del trasporto su strada per raggiungere gli obiettivi dell'Unione europea sulla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra per il 2030 e oltre.

In particolare, il regolamento ha indicato i livelli di prestazione in materia di emissioni di anidride carbonica (CO₂) delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali nuovi leggeri (furgoni). Obiettivi peraltro in linea con i target climatici rivisti dell'Unione, stabiliti nella normativa europea sul clima (regolamento (UE) 2021/1119) di cui si tratterà nel prosieguo.

Tali requisiti contribuiranno al raggiungimento dell'obiettivo di ridurre del 40 % rispetto ai livelli del 2005 le emissioni di gas a effetto serra per i settori che non rientrano nel sistema di scambio di quote di emissioni, sempre entro il 2030.

In questo contesto normativo, il Green Deal europeo del 11. 12. 2019 ha fissato

l'obiettivo di rendere l'Ue la prima zona al mondo ad impatto climatico zero entro il 2050 al fine di ridurre l'inquinamento. Gli obiettivi definiti dal tale documento sono sintetizzabili nella neutralità climatica (ovvero riduzione emissioni per creare un impatto climatico zero in Europa), in un'economia circolare (inerente al reimpiego dei rifiuti) e in un'industria pulita (promozione di industrie più pulite e efficienti sul piano energetico) (documentazione consultabile sul sito commission.europa.eu/energy-climate-change-environment_it.)

L'attuazione delle conclusioni di Parigi ha portato al *“Regolamento (UE) 2021/1.119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»)»*.

La normativa, in premessa, richiama la minaccia esistenziale posta dai cambiamenti climatici che impone un'intensificazione delle azioni a tutela del clima da parte dell'Unione e degli Stati membri. Traduce poi in obblighi vincolanti l'impegno politico del Green Deal europeo in vista della neutralità climatica entro il 2050, con l'obiettivo intermedio al 2030, di riduzione delle emissioni del 55% rispetto ai livelli del 1990. Tale tappa intermedia è stata fissata dal Consiglio europeo in accordo con il Parlamento. Si è deciso di rendere obbligatoria entro il 2035 l'immissione sul mercato dell'Unione Europea di auto nuove a zero immissioni di CO2. Pertanto dal 2035 non si produrranno più motori endotermici e non potranno essere venduti nuovi veicoli a benzina, diesel o metano.

Sullo stato ambientale, nel solco tracciato dal Green Deal Europeo, si segnala il recente Rapporto della Commissione: *“Report from the Commission to the European Parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions state of the energy union report 2024”* dell' 11.09.2024. Segnaliamo anche il *“Regolamento (Ue) 2023/851 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 aprile 2023 che modifica il regolamento (UE) 2019/631 per quanto riguarda il rafforzamento dei livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi, in linea con la maggiore ambizione dell'Unione in materia di clima”* che aggiorna i livelli di prestazione in materia di emissione di CO2 delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi. Ciò al fine di rispettare gli obiettivi in materia di clima posti dalla strategia europea *“Fit for 55”* di riduzione di almeno il 55 % delle emissioni di gas serra entro il 2030 rispetto al 1990.

Tale atto si fonda sulla consapevolezza che gli obiettivi di prestazioni in materia di CO2 devono essere accompagnati da una strategia dell'Unione europea che consenta di affrontare le difficoltà derivanti dall'aumento della

produzione di veicoli a zero emissioni e delle tecnologie associate, tenuto conto della specificità di ciascuno Stato membro nonché di rispondere alla necessità di riqualificare il livello delle competenze dei lavoratori del settore e di riconversione economica delle attività conservando i livelli occupazionali attuali. Il Regolamento 851 del 2023 costituisce dunque un importante passo in avanti nelle politiche in materia. La questione ambientale e climatica si colloca in un contesto socio-economico più ampio che considera le difficoltà connesse alla transizione energetica.

Ad oggi, marzo 2025, il contesto è cambiato. Il Green Deal europeo mirava a proteggere, l'ambiente, la salute e il benessere dei cittadini attraverso una transizione giusta e inclusiva che non lasci indietro nessuno. La normativa coglieva gli aspetti strategici di tale sfida, ritenendo però che le azioni per il clima possano rappresentare un'opportunità per tutti i settori dell'economia e che l'UE possa assumere la leadership industriale nel campo dell'innovazione globale. Va evidenziato, tuttavia, che con l'avvio della Commissione Von Der Leyen II, si è delineato un cambio di direzione nelle politiche industriali e di decarbonizzazione dell'Unione europea. Il recente Clean Industrial Deal presentato il 26 febbraio 2025 prevede di mobilitare oltre 100 miliardi di euro complessivi destinati a tutti i settori industriali per la conversione a produzioni più sostenibili e la riduzione delle emissioni, mentre il piano ReArm Europe del 4 marzo 2025 prevede fondi fino a 800 miliardi per il solo settore bellico. Si moltiplicano nel frattempo le dichiarazioni nelle quali si prevede la riconversione del settore automotive verso la produzione di armamenti, in particolare, ma non solo, per quanto riguarda l'indotto della componentistica. L'Industrial Action Plan for the European automotive sector del 5 marzo 2025, analizzato più in dettaglio più avanti, prevede solo alcuni miliardi di euro principalmente destinati allo sviluppo delle batterie e individua cinque linee di azione, tra le quali la prima in elenco riguarda la digitalizzazione e la guida autonoma che non sono certamente la via maestra per affrontare la crisi dell'automotive in Europa.

3. Le politiche UE per fronteggiare la crisi

Il sistema economico europeo non sembra avere ancora messo in campo strumenti idonei a fronteggiare una crisi che appare di complessa e articolata portata. Anzi, la transizione ecologica, fortemente voluta sul piano normativo, non è stata accompagnata da misure altrettanto incisive. Si può ritenere che tale percorso non sia stato fatto con la necessaria consapevolezza e che gli impegni assunti abbiano finito per favorire le economie orientali. Il

recente spostamento dell'attenzione e degli sforzi sul settore militare e della difesa ha relegato in secondo piano le tematiche ambientali e la transizione verde dell'industria.

Le iniziative introdotte finora sono state numerose, ma eccessivamente frammentate e prive di una dotazione di fondi sostanziale: la European Battery Alliance nel 2017 per costruire catene di approvvigionamento sostenibili per le batterie, l'European Chips Act nel 2022 per aumentare la produzione di semiconduttori, o il Critical Raw Materials Act e il Net Zero Industry Act nel 2023 per ridurre la dipendenza da input strategici e materie prime essenziali per la transizione verde.

Al contrario, i concorrenti dell'Europa, Stati Uniti e Cina, hanno compiuto sforzi significativi per aumentare la competitività della loro industria pulita, attraverso sussidi pubblici come l'Inflation Reduction Act e la pianificazione industriale a lungo termine. È essenziale che i decisori europei compiano sforzi equivalenti e ambiziosi, affinché si possa competere su un piano di parità con i produttori non europei.

Di fronte alla crescente concorrenza di Tesla e dei produttori cinesi, unita ai prezzi elevati delle auto elettriche europee, l'Unione Europea ha scelto di imporre dazi sui veicoli elettrici importati dalla Cina.⁴⁰ L'obiettivo dichiarato è quello di rendere più competitive le vetture prodotte in Europa, ma nel breve termine questa misura priverà i consumatori di opzioni più economiche e dalle buone prestazioni. La speranza è che questa strategia offra ai produttori europei il tempo necessario per colmare il divario tecnologico e produttivo, garantendo al contempo la salvaguardia della produzione e dell'occupazione.

Oltre ai dazi, la Commissione Europea ha stabilito il *phase-out* dei motori endotermici entro il 2035, con un sistema di sanzioni per i produttori che non riescono a rispettare gli obiettivi graduali a partire dal 2025. Attraverso ACEA (European Automobile Manufacturers' Association), l'associazione che li rappresenta, i produttori hanno chiesto il posticipo dei limiti alle emissioni dal 2025 al 2027 o, in alternativa, una riduzione delle sanzioni per chi non dovesse rispettarli.⁴¹ Tuttavia, la regolamentazione europea sul tema delle performance sulle emissioni di CO₂ per i nuovi veicoli indica una chiara strada verso il *phase-out* dai motori a combustione interna. Modificarla significherebbe alterare l'attuale dinamica industriale favorendo le imprese che hanno innovato

40 Dazi che ricordiamo sono stati osteggiati dalla Germania per paura di ritorsioni nei confronti dell'export tedesco verso la Cina (<https://www.politico.eu/article/german-carmakers-afraid-of-chinese-retaliations-economy-minister-warns/>).

41 <https://www.euronews.com/my-europe/2025/01/16/car-industry-leader-renews-plea-for-leniency-over-failure-to-meet-co2-standards>

meno per rispettare i target e creando un quadro di incertezza regolatoria che frenerebbe gli investimenti. Inoltre, porterebbe a un'erosione della fiducia dei consumatori sui veicoli elettrici e creerebbe un precedente per rallentare il percorso verso i target del Paris Agreement, minando la credibilità di un quadro normativo che, con il Green Deal, mirava a coniugare tutela ambientale, salute pubblica e sviluppo economico e sociale.

Non è soltanto una questione di motore elettrico. L'attuale regolamentazione europea stabilisce che i limiti sulle emissioni debbano essere rispettati sulla media delle auto vendute nel periodo di riferimento. I produttori che oggi dichiarano di non poter adempiere agli obiettivi per il 2025 e il 2035 sono spesso quelli che hanno sviluppato una gamma prodotto dominata da auto di grandi dimensioni con motore endotermico.

3.1 Il Piano europeo per l'auto

Il 5 marzo 2025 la Commissione Europea ha presentato il suo *Industrial Action Plan for the European automotive sector*.⁴² Il Piano, pur non modificando gli obiettivi di riduzione delle emissioni, fornisce una maggiore flessibilità stabilendo che la conformità degli obiettivi venga valutata complessivamente sugli anni 2025, 2026 e 2027. Il resto della proposta include misure per intervenire su determinati segmenti. C'è una grande enfasi sullo sviluppo di software e intelligenza artificiale per la guida autonoma (*software defined vehicles*). Occorre precisare che questi veicoli con una forte componente tecnologica hanno bisogno di batterie di nuova generazione ad alta capacità. È il caso di domandarsi se sia questa una priorità sensata per rilanciare il settore auto e la produzione e l'acquisto di veicoli elettrici. È lecito domandarsi quanto inciderà sul costo dei veicoli questa componente elettronica (tangibile e non) e se la filiera europea è attrezzata per fornire i componenti necessari. Il Piano prevede un pacchetto di misure, per un totale di circa 350 milioni di euro per gli anni 2025-2027, per potenziare la catena europea di celle e componenti per batterie (*Battery Booster package*), con finanziamenti per installazione e ampliamento delle linee di fabbricazione e un sostegno diretto alla produzione e alla fase di riciclaggio.⁴³ La Commissione ha inoltre annunciato la disponibilità di fino a 3 miliardi di euro dell'Innovation Fund per sostenere progetti innovativi nel settore delle batterie

42 https://transport.ec.europa.eu/document/download/89b3143e-09b6-4ae6-a826-932b90ed0816_en?filename=Communication%20-%20Action%20Plan.pdf

43 Viene fatta menzione anche di aggiuntivi 1 miliardo di euro per il periodo 2025-2027 che verranno resi disponibili grazie al programma Horizon Europe.

delle auto elettriche. In linea con il Clean Industrial Deal, viene promossa anche la creazione di un TechEU Investment Programme per superare il gap finanziario per RDI (*Research Development and Innovation*) per “strategie tecnologiche future”, digitalizzazione, applicazioni di intelligenza artificiale. Altri 50 miliardi di euro di finanziamenti privati dovrebbero arrivare da InvestEU per supportare “clean tech” e “clean mobility”. Altri fondi dovrebbero essere attivati grazie a partnership tra privato e pubblico tramite Horizon Europe, programma che dovrebbe rendere disponibile un miliardo di euro nel periodo 2025-2027.

L'impressione è che comunque non si dia una direzione precisa su quali tecnologie (es. quali batterie con quali materiali) vogliamo sviluppare, al contrario vengono messi dei soldi a disposizione e poi si lascia libertà al mercato di orientare la produzione. I fondi, inoltre, appaiono irrisori in confronto a quelli messi a disposizione per l'industria della difesa. L'elefante nella stanza resta l'approvvigionamento di terre rare e minerali critici. Il Piano annuncia che attraverso il Critical Raw Materials Act la Commissione presenterà a Marzo 2025 una lista di progetti strategici per produrre i materiali necessari per tutti gli stadi della catena del valore delle batterie. In parallelo, si stanno già supportando delle partnership in vari paesi del mondo, come Canada, Cile e Repubblica Democratica del Congo. Viene annunciato anche il lancio del Critical Raw Materials Centre nel 2026 per aggregare domanda e offerta (ma non si forniscono dettagli). Si legge infine che saranno molte altre le proposte che verranno esplorate, ma resta una drammatica mancanza di concretezza, specialmente riguardo alla filiera più strategica al giorno d'oggi, non essendo chiaro quante miniere verranno aperte in Europa e/o che tipo di partnership stiamo sviluppando con i paesi fornitori di materie prime critiche.

3.2 Le misure prese dal governo italiano

L'Italia non ha mai sviluppato una vera strategia industriale per il settore dell'auto. Recentemente sono stati attuati alcuni interventi che però faticano ad avere un impatto effettivo. Il governo Draghi, con il decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 (*Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali*) convertito con modificazioni dalla L. 27 aprile 2022, n. 34, aveva istituito un fondo automotive attraverso il quale rilanciare la politica industriale del comparto, a favore della riconversione e lo sviluppo della filiera automotive in Italia. Erano stati stanziati 8.7 miliardi di euro fino al 2030 (700 milioni per il 2022 e un miliardo l'anno dal 2023 al 2030); ben 750 milioni destinati (biennio 2023-2024) a finanziare programmi di investimento attraverso due strumenti

agevolativi: i contratti di sviluppo (70 % fondi) e gli accordi per l'innovazione (per il restante 30%).

Il governo Meloni ha poi tagliato 4,6 miliardi del tesoretto di 5,8 miliardi rimasti nel fondo a fine 2024. La Legge 30 dicembre 2024 n. 207 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027*) ha disposto infatti la riduzione del fondo automotive per garantire un risparmio di spesa da impiegare in altri settori. Allo stesso tempo la manovra ha stanziato 400 milioni di euro divisi su 2026 e 2027 per il ripristino parziale del fondo Automotive.

Il Ministero delle Imprese e del Made in Italy ha adottato il *Decreto Ministeriale 6 novembre 2024*, per l'incentivazione dell'automotive e di altri settori strategici coinvolti nelle transizioni in atto. Il settore dell'automotive è coinvolto nelle iniziative italiane di industria 5.0 che ricoprendono, tra i vari profili supportati, anche l'incentivazione nell'impiego dell'intelligenza artificiale nei processi produttivi.

In attesa dell'audizione in Senato di John Elkann, presidente di Stellantis, il 14 marzo 2025 si è tenuto a Roma il tavolo sull'automotive. Il ministro delle Imprese e del Made in Italy, Adolfo Urso, ha annunciato incentivi per la riconversione dell'industria automobilistica verso i settori della difesa, dell'aerospazio, della blue economy e della cybersecurity, certificando un disinteresse dell'esecutivo a guidare la transizione del settore auto verso la mobilità sostenibile. Urso ha inoltre annunciato che non verrà rinnovato l'Ecobonus per l'acquisto di veicoli elettrici. I fondi al momento stanziati per l'automotive ammontano a circa 2,5 miliardi per il triennio 2025-2027 da utilizzare per accordi per l'innovazione, contratti di sviluppo e crediti d'imposta. Sono stati annunciati infine 100 milioni per interventi sulla domanda concordati direttamente con la filiera a cui si aggiungeranno 500 milioni di euro dello sportello per i Contratti di sviluppo per le filiere strategiche, tra cui quella automotive, a partire dal prossimo 8 aprile.⁴⁴

44 <https://www.milanofinanza.it/news/stellantis-elkann-in-parlamento-il-19-marzo-alle-14-30-urso-incentivi-a-riconversione-dell-auto-verso-202503141645003479>

4. Le nostre proposte

4.1 Programma SURE per l'automotive

Proponiamo l'adozione in via principale di uno strumento di finanziamento massiccio del sistema automotive e dell'intera filiera, sul modello del SURE adottato per fronteggiare la pandemia da Covid-19 e che si è rivelato molto efficace secondo quanto riportato nei seguenti paragrafi, che sostenga i fenomeni di disoccupazione, misure di riduzione dell'orario di lavoro ed analoghe misure, progetti di formazione alternativa per la transizione verso veicoli elettrici.

Lo strumento di finanziamento europeo “Sure” (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) prevedeva un impegno totale di 100 miliardi di Euro, sotto forma di finanziamenti forniti dall'UE agli Stati membri a condizioni estremamente vantaggiose per sostenerli nell' affrontare aumenti della spesa pubblica a fini occupazionali. Nel complesso tale strumento ha sostenuto circa 31,5 milioni di dipendenti e lavoratori autonomi e oltre 2,5 milioni di imprese.⁴⁵

Il fondamento giuridico di tale strumento risiede nell' articolo 122 del Trattato sul funzionamento dell'UE (Tfue) paragrafo 2, che consente al Consiglio di fornire, su proposta della Commissione e a determinate condizioni, un'assistenza finanziaria dell'Unione temporanea e creata con preciso scopo. La disciplina specifica, che segna la nascita di tale strumento, si rinvie nel Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 (*Council Regulation (EU) 2020/672 of 19 May 2020 on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak*) che istituisce lo strumento di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19 per la destinazione dei fondi.

SURE, concepito per fornire un'assistenza finanziaria temporanea e

⁴⁵ Si segnala che la Commissione Europea, nell'ambito del progetto Horizon Europe, ha avviato nel 2022 il programma SURE 5.0 “Supporting the smes Sustainability and resilience transition towards industry 5.0 in the mobility, transport & automotive, aerospace and electronics European ecosystems” al fine di sostenere le piccole e medie imprese nel sottosettore manifatturiero dei trasporti nella transizione all'industria 5.0 (<https://sureproject.eu>). Per il periodo 2023 2024 l'Horizon Europe ha destinato 473,5 milioni di euro a fondo perduto per l'incentivazione dei progetti di sostegno dell'automotive. Una cifra comunque insufficiente per affrontare seriamente le difficoltà del settore.

rimborsabile agli Stati membri, ha consentito alla Commissione di raccogliere sui mercati finanziari le risorse necessarie, emettendo obbligazioni comuni, con cui sono stati finanziati gli aumenti di spesa pubblica (dal 1° febbraio 2020 e fino al 31 dicembre 2022) derivanti dalla riduzione dell'orario per i lavoratori europei per evitarne il licenziamento. Con i prestiti Sure sono state finanziate anche le misure di sostegno al reddito dei lavoratori per consentire loro di riprendere l'attività al cessare della pandemia, nonché le misure di carattere sanitario da adottare sui luoghi di lavoro.

Ciò premesso, all'interno del progetto si possono distinguere gli obiettivi immediati (tra cui il preservare i posti di lavoro, mantenere i redditi, sostenere le imprese, aiutare i lavoratori autonomi) e gli obiettivi finali (quali la tutela delle strutture economiche dell'UE, la prevenzione dei danni economici e sociali di lunga durata, la possibilità di favorire una ripresa rapida).

In particolare tra gli strumenti che consentono il mantenimento dei posti di lavoro sono indicati i regimi di riduzione dell'orario lavorativo, la cassa integrazione e l'integrazione salariale.

Il regolamento SURE ha fissato due principali condizioni di utilizzo dello strumento: un aumento repentino e severo della spesa pubblica direttamente connessa a regimi di mantenimento dei posti di lavoro (condizione di attivazione), oppure l'assegnazione dell'assistenza finanziaria di SURE a supporto di regimi nazionali di mantenimento dei posti di lavoro (ad esempio, regimi di riduzione dell'orario lavorativo o misure analoghe) o di misure di carattere sanitario (condizione di ammissibilità).

Sotto il profilo più strettamente operativo, dopo l'aumento della spesa pubblica (effettiva e, eventualmente, programmata) si è spinto per altre misure come la riduzione dell'orario lavorativo o misure analoghe. Si è prefigurata anche la possibilità di contrarre prestiti sui mercati internazionali dei capitali a nome dell'Unione europea per concederli ai paesi richiedenti. Nello specifico la Commissione ha emesso obbligazioni sui mercati dei capitali, le cui scadenze erano comprese tra cinque e 30 anni.

Un profilo meritevole di attenzione è che le misure di carattere sanitario, pur essendo ammissibili, dovevano rimanere ancillari.

Sul punto la Commissione, con il benestare del Consiglio, ha interpretato il regolamento nel senso che le misure di carattere sanitario finanziate da SURE in ciascuno Stato membro, avendo carattere accessorio, la spesa correlata non possono incidere sulla spesa correlata oltre il 50 %.

A fronte dei finanziamenti erogati, gli Stati membri hanno fornito garanzie, fino al 25 % di tutti i prestiti erogati a titolo di tale strumento, con scadenza entro il 2050. Tali garanzie hanno operato a tutela del bilancio dell'UE. In caso di inadempimento, avrebbero potuto essere richieste prima delle risorse

proprie della Commissione.

La particolare valenza di questo programma va collegata alla complessità del sistema di finanziamento e di garanzie soprattutto per la virtuosa interrelazione e concorrenza tra supporto UE e responsabilità dei singoli Stati membri, con un significativo ricorso alla solidarietà.

Il meccanismo si poggia infatti sul principio solidaristico: in caso di insolvenza di un singolo Stato, il Consiglio dell'UE può richiedere agli altri paesi di colmare la lacuna, in proporzione alla loro quota di Pil.

Infine, per garantire la massima trasparenza nell'utilizzo dei fondi, sono stati previsti obblighi di rendicontazione e di comunicazione sia da parte del Paese beneficiario che della stessa CE.

Scendendo nel dettaglio, occorre in particolare riferire che, ad avviso delle istituzioni europee, in tema di finanziamento sono state introdotte delle regole prudenziali supplementari limitano ulteriormente il rischio finanziario per il bilancio dell'UE, in caso di insolvenza di uno Stato membro. Il regolamento SURE ha previsto due meccanismi principali per attenuare l'esposizione annua massima per ciascuno Stato membro:

- l'importo totale annuo rimborsabile non supera i 10 miliardi di euro, ossia il 10 % del finanziamento totale disponibile a titolo di SURE. La Commissione ha emesso obbligazioni con scadenze diverse per conseguire tale obiettivo;
- tre Stati membri non possono beneficiare di oltre il 60 % del finanziamento totale disponibile.⁴⁶

La garanzia relativa al 25 % dell'insieme dei prestiti a titolo di SURE è stata fornita dagli Stati membri poiché, sebbene i finanziamenti a titolo di SURE si siano basati su prestiti (e non su sovvenzioni), permaneva un rischio per il bilancio dell'UE in caso di inadempienza di uno o più Stati membri in relazione ai rimborsi.

Il restante 75 % invece è stato garantito dal bilancio dell'UE, pertanto, se uno Stato membro non avesse rimborsato entro i termini, la Commissione avrebbe potuto far rispondere gli altri Stati membri.

Dunque, in caso di inadempienze, ai sensi della normativa, la Commissione avrebbe dovuto esaminare la possibilità di utilizzare il bilancio dell'UE per rimborsare i debiti in essere. Tuttavia, avrebbe potuto anche scegliere di ricorrere in primo luogo alle garanzie degli Stati membri.

Nel caso in cui si fosse esaurita l'intera riserva di garanzia degli Stati membri, pari a 25 miliardi di euro, il debito residuo sarebbe stato rimborsato dal bilancio dell'UE.

46 Fonte: Corte dei Conti Europea, Relazione speciale 28/2022- Sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE)» (2022/C 476/06).

In tal modo sarebbero stati garantiti gli investitori, esponendoli ad un rischio molto limitato circa la possibilità che l'UE non riuscisse ad onorare i debiti contratti.

Da ultimo, al fine di ridurre al minimo il rischio di frode e irregolarità il regolamento SURE ha previsto che gli accordi di prestito con gli Stati membri includessero disposizioni in materia di controlli e audit, al fine di ridurre al minimo il rischio di frode e irregolarità.

L'Eurofound ha edito nel 2021 uno studio “COVID-19: *Implications for employment and working life*” in cui si compara l'impatto sulla disoccupazione a seguito della crisi finanziaria del 2008 e della crisi della COVID-19. In essa si evidenzia come l'aumento dei tassi di disoccupazione nel primo anno della crisi della COVID-19 negli Stati membri che beneficiavano di SURE è stato inferiore che durante la crisi finanziaria del 2008-2010. Sebbene la pandemia abbia comportato un calo significativo dell'attività economica, questo non si è tradotto in una riduzione equivalente dei tassi di occupazione, ridottisi solo in misura relativamente modesta. Il calo del PIL ha comportato una riduzione delle ore di lavoro prestate, ma non un corrispondente aumento significativo della disoccupazione.

In relazione all'impiego dei fondi SURE è intervenuta *la Relazione speciale 28/2022- Sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE)»* (2022/C 476/06) della Corte dei Conti europea presentata ai sensi dell'art 287 paragrafo 4 secondo comma del TFUE.

Tale Relazione ha affermato considerato “rapida” la reazione della Commissione alla sfida della pandemia; si sottolinea, d'altra parte, come l'assenza di dati completi da parte degli Stati membri abbia limitato la possibilità di valutare i posti di lavori mantenuti. Si raccomanda in ogni caso alla commissione di valutare attentamente i risultati del Sure quale strumento impiegabile in eventuali future crisi.

Nel valutare complessivamente il Sure, in esito alla propria relazione la Corte dei Conti europea, ha affermato quanto segue:

“Alcuni elementi indicano, in termini aggregati, che milioni di lavoratori dipendenti e autonomi hanno beneficiato di SURE durante il periodo più grave della crisi e che lo strumento ha contribuito, insieme ad altre misure di sostegno politico, ad attenuare i rischi di disoccupazione.

Tuttavia, lo strumento SURE è concepito in maniera tale che non è possibile determinarne in modo distinto l'impatto, in termini di realizzazioni e risultati, nell'ambito di tali regimi nazionali. Di conseguenza, la Commissione non può valutare i risultati conseguiti dallo strumento in ciascun Stato membro. L'assenza

di dati completi a livello degli Stati membri, ad esempio, implica che non è possibile valutare appieno il numero di lavoratori e imprese che hanno beneficiato dello strumento, ossia il potenziale contributo di quest'ultimo all'attenuazione dei rischi di disoccupazione. Inoltre, i dati di monitoraggio disponibili sulle misure di carattere sanitario non sono numerosi, data la portata e gli obiettivi molto differenti di queste ultime. Secondo quanto disposto dal regolamento SURE, una valutazione non è obbligatoria (cfr. paragrafi 48-64). (pag 37)

Inoltre, nella prospettiva di ulteriori impieghi di uno strumento risultato già proficuo, con riguardo al SURE la Corte ha affermato:

"Al fine di trarre insegnamenti per potenziali strumenti di emergenza futuri, e conformemente all'impegno assunto nell'ambito del piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, la Commissione dovrebbe valutare l'esperienza di SURE. Dovrebbe nello specifico: valutare l'importanza del valore aggiunto apportato da SURE e dalle misure nazionali che ha permesso di sostenere (per tutti gli obiettivi SURE, comprese le misure di carattere sanitario), determinare se e in che modo SURE abbia integrato le misure nazionali, nonché se, considerati i casi segnalati dagli Stati membri, il quadro SURE sia stato efficace nel ridurre al minimo il rischio di irregolarità e di frode".

Sul punto la Commissione ha pubblicato i 5 reports on the implementation of SURE, tra cui rileva in particolare, ai fini di un bilancio di sintesi, l'ultimo, del 2 giugno 2023 *"Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak pursuant to Article 14 of Council Regulation (EU) 2020/672 SURE: after its sunset: final bi-annual report"* (la documentazione è consultabile al sito https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en)
La Commissione ha posto in luce le ragioni che fanno del SURE uno strumento di efficace impiego cui ricorrere per le eventuali future crisi di sistema, riassunte nei seguenti punti:

"Firstly, SURE helped improve general confidence in the EU's ability to respond effectively to an unprecedented crisis".

"Secondly, through SURE, the EU supported and encouraged the use of job-retention measures". By providing financial assistance to finance short-time work schemes and similar measures, SURE encouraged Member States to pursue these types of policies, also in line with the 2020 Employment Guidelines.

"Thirdly, SURE underpinned Member States confidence to undertake larger

borrowing and spending on related measures than they otherwise would have".⁴⁷

Particolarmente interessante si rivela anche il documento di risposta della Commissione Europea alla relazione speciale della Corte dei Conti - Strumento di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) resa ai sensi dell'art 259 del regolamento finanziario, in cui in premessa si può leggere il brano qui riportato:

"La Commissione ritiene che SURE si sia dimostrato efficace nel proteggere i lavoratori e le imprese europei. Secondo l'ultima (quarta) relazione semestrale1, nel 2020 SURE ha sostenuto circa 31,5 milioni di persone e 2,5 milioni di imprese, il che rappresenta quasi un terzo dell'occupazione totale e delle imprese nei 19 Stati membri beneficiari. Le piccole e medie imprese sono state i principali beneficiari del sostegno SURE, in particolare nei settori più colpiti dalla pandemia.

La Commissione ritiene inoltre che SURE si sia dimostrato efficace nel mitigare l'impatto della pandemia sul mercato del lavoro nel 2020 e nel facilitare la rapida ripresa economica nel 2021, che è stata realizzata molto più velocemente rispetto alle crisi precedenti. Nell'ultima relazione semestrale la Commissione ha stimato che la risposta politica alla crisi COVID-19, compreso SURE, ha protetto efficacemente 1,5 milioni di persone dalla disoccupazione nel 2020"

L'efficacia dell'impiego del fondo SURE è ribadita nell'importante studio *"I social bond europei dello strumento sure per la tutela di lavoro e di reddito: un'esperienza di successo quale risposta coordinata e compatta alla crisi pandemica"* pubblicato su rivista italiana di public management di Germana di Domenico (Ministero del Tesoro) V.5 n.1 2022. Tale lavoro sintetizza la portata rivoluzionaria del Sure sotto vari aspetti in quanto esso ha rappresentato un *"incentivo alla convergenza delle misure di policy tra Stati membri con risposta coordinata e "esternalità positive determinate dalla capacità di stabilizzazione automatica in un paese a fronte di uno shock economico, che riduce il rischio di contagio anche per quelli vicini; ed il suo impegno conferma la Commissione europea nel ruolo di emittente credibile sui mercati finanziari di un titolo concepito in maniera simile a un safe asset europeo".*

L'impiego di tale strumento, infatti, non ha solo incremento la *self-confidence* degli Stati membri nell'assumere prestiti e spese superiori a quanto

47 Fonte: Report on the European instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak pursuant to Article 14 of Council Regulation (EU) 2020/672 SURE: after its sunset: final bi-annual report.

avrebbero fatto in assenza di esso (garantendo così l'assegnazione di fondi anche ad altri compatti come quello sanitario), ma ha rappresentato il mezzo per ottenere una maggiore coesione tra di essi (art 3 del TUE) grazie alla solidarietà e fiducia emersa tra gli Stati, alcuni dei quali hanno fornito proprie garanzie senza essere destinatari di prestiti.

L'articolo in commento ha sintetizzato la valenza innovativa del Sure affermando testualmente:

“Va, infatti, ricordato che lo strumento si basa su un sistema di garanzie volontarie, nel senso che gli Stati membri le hanno fornite in spirito di solidarietà, pur non essendo legalmente vincolati, allo scopo di consentire allo strumento di diventare operativo, a copertura di un eventuale mancato pagamento di una rata del prestito alla Commissione, per l'intero periodo di assunzione di obbligazioni ovvero fino alla loro scadenza oltre il 2050, accanto alla garanzia del bilancio dell'Unione, la cui entità è stabilita in maniera discrezionale dalla CE. Profilo di rilevo poiché il Sure è uno strumento scevro da logiche di condizionalità macroeconomica.”

*“Sotto diversi profili, pertanto, Sure rappresenta un cambio di paradigma con rilevanza storica: per la natura dei bond emessi con conseguente destinazione dei fondi raccolti ad attenuare le conseguenze sociali della pandemia, per l'assenza di condizionalità e per l'approccio prospettico benché sia stato concepito come strumento temporaneo di natura emergenziale”.*⁴⁸

4.2 Le misure che potrebbero accompagnare SURE

È necessario attivare il meccanismo SURE il prima possibile per evitare i licenziamenti e la dispersione delle competenze accumulate da decenni. Infatti, l'UE vanta una forza lavoro estremamente qualificata nel settore auto. Lo SURE che proponiamo si configura come una misura emergenziale della durata di due anni per permettere al settore auto europeo di riconvertire gli impianti e riorganizzare le attività produttive. Questo supporto pubblico deve essere condizionale al mantenimento dei posti di lavoro e ad effettivi investimenti per la transizione all'elettrico.

A fianco di questa misura emergenziale si possono immaginare una serie di interventi di politica industriale dal lato della domanda e dal lato dell'offerta.

48 Fonte: “I social bond europei dello strumento sure per la tutela di lavoro e di reddito: un'esperienza di successo quale risposta coordinata e compatta alla crisi pandemica” pubblicato su rivista italiana di public management di Germana di Domenico (Ministero del Tesoro) V.5 n.1 2022. Pag.37

a. Per sostenere la domanda si possono mettere in piedi degli eco bonus su auto elettriche basati su una serie di requisiti come il peso, l'ingombro dimensionale, il tipo di motore, i componenti, il consumo. Migliore è l'“eco score”, maggiore sarà l'incentivo al consumo e quindi alla produzione di modelli virtuosi a livello di sostenibilità e di prezzo. Questo serve da incentivo anche per indirizzare gli stabilimenti alla produzione di modelli di segmento A (mini-cars) e B (utilitarie). Al contrario, si disincentiva la produzione di auto più pesanti e dimensionalmente grandi che, anche se ad emissioni zero, consumano maggiore energia. Un esempio da seguire è la promozione delle kei car in Giappone, per i cui proprietari è previsto anche un sistema vantaggioso di “registration tax” pari a un terzo rispetto a una vettura tradizionale e una tassa annuale che ammonta a un quarto. Si possono pensare anche una serie di agevolazioni ulteriori come i parcheggi gratuiti, promozioni all'acquisto e l'accesso a zone a traffico limitato o in giorni specifici.⁴⁹ Queste “mini-cars” costerebbero poco, sarebbero a zero emissioni, e andrebbero a modificare il parco circolante nelle città, contribuendo alla riduzione dell'inquinamento. Il sostegno alla domanda può avvenire anche con la riduzione dell'IVA in caso di acquisto di veicoli elettrici o con l'introduzione di strumenti normativi che agevolino, negli appalti pubblici, l'acquisto da parte degli Stati di veicoli pubblici di trasporto.

b. Promuovere meccanismi di Social leasing (noleggio a lungo termine con o senza opzione di acquisto finale) per veicoli che rispettino certi requisiti di “environmental score” (peso, emissioni ecc.), come proposto in Francia recentemente.⁵⁰ Il deposito iniziale sarebbe coperto da un sussidio statale. Questa misura è particolarmente importante per favorire l'utilizzo di auto elettriche tra le fasce meno abbienti della popolazione.

c. Per i punti a e b risulta fondamentale rafforzare i requisiti di “eco” o “environmental” score, determinando, grazie a un gruppo di esperti, quelle che sono le caratteristiche virtuose dei veicoli leggeri e sostenibili che vogliamo incentivare. Inoltre, è importante che valutazioni analoghe riguardino anche la sostenibilità degli input derivanti dalla catena di fornitura con particolare enfasi sulla possibilità di riparare e riciclare parti e componenti come le batterie. L'UE potrebbe sviluppare un “eco-score” per fornire ai consumatori informazioni chiare

49 Simili suggestioni sono contenute anche nel rapporto del Ministero del Tesoro intitolato “La transizione tecnologica dell'automotive italiano – Analisi della filiera, aspetti tecnologici e strumenti di policy”

(https://www.dt.mef.gov.it/it/news/2024/nota_tematica_13112024.html)

50 <https://institut-mobilites-en-transition.org/en/publications/social-leasing-pilot-scheme-lessons-learned-from-an-unanticipated-success/>. Si veda anche il rapporto di Transport&Environment https://www.transportenvironment.org/uploads/files/2024_10_Social_leasing_briefing_2024-11-08-085405_xpl.pdf

e trasparenti sull'impronta ambientale delle auto acquistate. Questo strumento fungerebbe da leva politica flessibile, adattabile alle diverse politiche e priorità nazionali e cittadine attraverso incentivi finanziari e non finanziari. Inoltre, l'eco-score potrebbe influenzare la domanda dei consumatori e le strategie di progettazione e produzione potenzialmente attraverso specifiche condizioni, orientandole verso veicoli più piccoli, accessibili e a minor consumo energetico.

d. A livello nazionale, attivare la "general escape clause" per gli investimenti in mobilità sostenibile. La clausola è una deroga al Patto di Stabilità e Crescita e consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso gli obiettivi di medio termine. Il recente Piano della Commissione "ReArm Europe" propone di utilizzare tale clausola per aumentare le spese militari. Qui proponiamo che venga utilizzato lo stesso principio di sospensione dei vincoli di bilancio per le spese relativi alla mobilità sostenibile. Queste possono essere nella forma di public procurement per l'acquisto di mezzi di trasporto pubblico sostenibile, per i contributi all'acquisto di veicoli elettrici e per il supporto alla conversione delle filiere dell'automotive, non verso il settore delle armi ma verso quello dei mezzi di trasporto pubblico e sostenibile.

e. A livello europeo, costituzione di un fondo per finanziare a garanzia le collaborazioni verticali tra imprese europee per la produzione di batterie, semiconduttori e di componenti intangibili come software e sistemi di AI e guida autonoma. Il fondo può essere finanziato con bond e l'erogazione di soldi potrebbe essere vincolata al fare parte della filiera europea. Il finanziamento coordinato, attraverso varie forme di supporto finanziario, potrebbe essere concesso a reti interaziendali o consorzi europei, coinvolgendo costruttori di veicoli, fornitori di primo e secondo livello nei paesi dell'UE. Questi sforzi dovrebbero concentrarsi su tre aree chiave: 1. Batterie, 2. Elettronica e semiconduttori, 3. Software e intelligenza artificiale. Dovrebbero essere implementati strumenti specifici per sostenere l'occupazione e la riqualificazione professionale, garantendo una transizione equa.

f. Per quanto riguarda le infrastrutture e il costo di ricarica, si propone, attraverso la prossima revisione dell'AFIR (Alternative Fuels Infrastructure Regulation), la creazione di agenzie di sorveglianza del mercato della ricarica pubblica dei veicoli elettrici. Queste agenzie sarebbero incaricate di monitorare i prezzi al dettaglio, garantire il rispetto delle normative europee sulla trasparenza dei prezzi e delle modalità di pagamento, nonché collaborare con le autorità della concorrenza per vigilare sul rispetto del diritto della concorrenza.

g. Favorire la riconversione di parte della filiera dei veicoli a motore endotermico verso la filiera della mobilità sostenibile, come autobus, minibus, tram, treni ecc. Per i motivi spiegati sopra la transizione all'elettrico non può assorbire tutta la manodopera impiegata negli ultimi anni dal settore auto tradizionale, per cui è necessario pensare a dei meccanismi per facilitare la conversione delle imprese

fornitrici verso la produzione di componenti per il trasporto collettivo su strada e su rotaia. Questo è anche un principio su cui insistere: l'Italia è il paese con più auto per abitante in Europa e la maggior parte degli italiani utilizza l'auto in città per distanze sotto i dieci km. Questi spostamenti quotidiani, spesso per motivi lavorativi, vanno sostituiti interamente con mezzi di trasporto pubblico sostenibili ed efficienti, liberando i centri urbani dal traffico, dall'inquinamento atmosferico e acustico e dall'occupazione di suolo pubblico per parcheggiare le auto, che spesso comporta cementificazione aggiuntiva.

h. È fondamentale capire che ruolo può giocare Stellantis come capo filiera. Come abbiamo visto, la sviluppo del settore auto italiano ha ruotato da sempre intorno a Stellantis, con solo una parte della componentistica integrata con l'automotive tedesco. La tendenza ventennale è di una ritirata di Stellantis dall'Italia con le produzioni di utilitarie delocalizzate nell'Est Europa nei paesi limitrofi dell'UE. Occorre quindi fare degli accordi con altri produttori di auto con delle condizionalità forti su tenuta occupazionale e sostenibilità, a partire dalla cinese BYD che ha già incontrato di fatto una rappresentanza della filiera della componentistica italiana, annunciando però che gli stabilimenti dove verranno assemblati i veicoli saranno in Ungheria o in Turchia.⁵¹ Occorre inoltre chiarire il futuro della gigafactory di Termoli, progetto che Stellantis ha messo in stallo.

i. Sul piano italiano occorre rafforzare nuovamente il fondo automotive, rendendo più efficaci i contratti di sviluppo per la riconversione delle filiere identificando target più precisi in termini di tecnologie o processi produttivi che si vogliono sviluppare, così come il Fondo Nuove Competenze che permette alle imprese che affrontano una transizione radicale (come il passaggio al motore elettrico) di ottenere risorse per l'aggiornamento e la formazione di competenze dei lavoratori.

j. Affinché ci siano auto elettriche ad un prezzo che sia accessibile, è essenziale stimolare la creazione di un mercato di auto elettriche di seconda mano.⁵² Perché questo avvenga, è necessario promuovere l'adozione di auto elettriche nelle flotte aziendali.⁵³ Questo obiettivo può essere raggiunto vietando la possibilità di applicare una aliquota Iva ridotta o di non applicare l'Iva per

51 <https://torinocronaca.it/news/il-borghese/466136/auto-lo-scippo-di-byd-che-pero-imborsa-i-giornalisti.html>

52 Proposta da valutare insieme alla possibilità di avviare un sistema di incentivi per il retrofit di veicoli endotermici (inclusi autobus per il servizio di trasporti pubblici). Il retrofit è in grado di creare delle nuove filiere per la riconversione dei milioni di veicoli già esistenti. Il governo italiano si era avviato su questa strada con il Bonus Retrofit che non è poi stata più percorsa (<https://www.viaelettrico.it/finally-the-bonus-retrofit-3-500-euro-per-convertire-lauto/>)

53 Per un approfondimento: <https://www.transportenvironment.org/articles/corporate-fle-ets-and-the-eu-automotive-industrial-plan#:~:text=The%20European%20Commission%20has%20now,2.1%20million%20EVs%20in%202030>

l'acquisto di auto aziendali con motore endotermico attraverso la riforma della Direttiva Iva, permettendo questa possibilità soltanto per le auto elettriche. Inoltre, la Commissione Europea si dovrebbe far portatrice di una iniziativa che instauri un obbligo giuridico per le società attive nel settore dei trasporti collettivi e condivisi operanti tramite licenza quali taxi, noleggio con conducente a chiamata e flotte di car sharing di acquistare esclusivamente veicoli elettrici.

Riflessioni conclusive

Alla luce della superiore ricostruzione, si ritiene che l'UE possa e debba adottare uno strumento normativo per il sostegno al settore dell'automotive che trova la sua base legale negli articoli 107, 109 e 122 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, creando un nuovo Fondo Sure per l'automotive con una dotazione di almeno 100 miliardi di euro per un biennio da ripartire negli stati membri in crisi.

Come anticipato, questo sarebbe solo uno strumento temporaneo, di emergenza, a cui affiancare gli interventi sopra menzionati per guidare la transizione alla mobilità sostenibile, oltre a garantire la tenuta occupazionale. Per finanziare alcune di queste misure e per programmare in modo strategico il futuro del settore, l'UE dovrebbe dotarsi di uno strumento permanente di politica industriale, un fondo che finanzi assi strategici industriali, al fine di preservare e rilanciare posti di lavoro di qualità, che si adeguino alle trasformazioni industriali, verso una transizione verde e giusta.

Infine, a fronte di un processo tecnologico molto spinto, come quello emerso negli ultimissimi anni, trainato da automazione e intelligenza artificiale, la disoccupazione tecnologica conseguente potrebbe essere temporanea solo se accompagnata da politiche industriali che riducano gli impatti distruttivi e accelerino gli impatti creativi della tecnologia, con appropriate istituzioni, strumenti sociali di sostegno al reddito, a partire da un reddito minimo universale, strumenti di recupero cooperativistico delle aziende in crisi (come il workers buyout), precise politiche anti-delocalizzazione e riduzioni di orario di lavoro a parità di salario.

