



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 121

MOBILITÀ A BASSE EMISSIONI NELL'UNIONE EUROPEA

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI - MOBILITÀ A BASSE EMISSIONI: MANTENIAMO GLI IMPEGNI - UN'UNIONE EUROPEA CHE PROTEGGE IL PIANETA, DÀ FORZA AI SUOI CONSUMATORI E DIFENDE LA SUA INDUSTRIA E I SUOI LAVORATORI - [ATTO COMUNITARIO N. 506](#)

Il documento in esame richiama il quadro delle azioni per la lotta contro il cambiamento climatico, la riduzione delle emissioni e gli obiettivi in tale ambito assunti con l'Accordo di Parigi¹.

*In tale quadro, il settore dei **trasporti** contribuisce in modo centrale all'economia, all'occupazione e alla mobilità dei cittadini dell'Unione: insieme al settore dello stoccaggio, impiega oltre 11 milioni di persone, rappresentando più del 5% degli occupati e quasi il 5% del prodotto interno lordo dell'Unione, rappresentando circa il 20% delle esportazioni verso i principali partner commerciali.*

*Tale settore contribuisce tuttavia pesantemente alle emissioni di gas serra in Europa, ed è responsabile del peggioramento della **qualità dell'aria** delle nostre aree urbane: le emissioni prodotte sono seconde solo a quelle relative al settore dell'energia.*

In particolare, le stime indicano nei trasporti l'origine di un quarto delle emissioni di gas serra e la prima causa di deterioramento della qualità dell'aria nei centri urbani. Il trasporto su strada da solo è responsabile di quasi un quinto delle emissioni rilasciate complessivamente nell'Unione e del 73% delle emissioni rilasciate dai trasporti².

Inoltre, le proiezioni indicano che le attività di trasporto in Europa continueranno a crescere: si stima che tra il 2010 e il 2050 il trasporto passeggeri aumenterà del 42% circa; quello merci del 60%.

L'ambizione di una mobilità a basse emissioni è quindi al centro delle strategie fondamentali dell'Unione.

*Con il pacchetto di proposte in esame, nell'ambito dell'iniziativa "**L'Europa in movimento**", viene quindi indicata la finalità di aiutare l'industria automobilistica e il settore della mobilità a prepararsi per il futuro: l'obiettivo è realizzare un'industria **competitiva a livello mondiale**, che sappia **generare innovazione, crescita e posti di lavoro**; al tempo stesso, le misure proposte sono intese a garantire che in futuro la mobilità sia **pulita, accessibile e alla portata di tutti**, e che possa essere ripristinata*

¹ Si veda su tali profili, più ampiamente, la [Nota su Atti UE n. 120](#).

² Per approfondimenti, si veda il Dossier "[L'attuazione delle politiche ambientali. Focus: La qualità dell'aria](#)" del Senato; si veda inoltre il Report [Air quality in Europe — 2016](#) della EEA, Agenzia europea per l'ambiente.

la fiducia dei consumatori, in seguito alla perdita di credibilità dell'industria automobilistica connessa alla vicenda delle emissioni delle automobili diesel.

Il documento evidenzia in tal senso la necessità di norme solide, di una corretta applicazione delle stesse, di alternative di trasporto ai veicoli alimentati a combustibili fossili praticabili per i cittadini europei, di investimenti nelle infrastrutture per i carburanti alternativi.

Vengono richiamate, al riguardo:

- la strategia per l'Unione dell'energia ([COM\(2015\) 80 final](#)), del febbraio 2015, che evidenzia come centrale la transizione verso un settore dei trasporti decarbonizzato e meno energivoro;
- la strategia europea per una mobilità a basse emissioni adottata nel luglio 2016 ([COM\(2016\) 501](#));
- l'iniziativa "L'Europa in movimento", con cui la Commissione ha presentato un'agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti, accompagnata da un primo pacchetto di proposte legislative [COM\(2017\) 283](#).
- la nuova strategia per la politica industriale dell'UE, che mira a conciliare occupazione e crescita sostenibile ([COM\(2017\) 479](#)).

Vengono quindi indicate le tre grandi priorità politiche di:

- un'Europa che protegge il pianeta,
- un'Europa che dà forza ai suoi cittadini,
- un'Europa che difende la sua industria e i suoi lavoratori.

Il Pacchetto in esame intende delineare con chiarezza il percorso da seguire nell'ambito **degli impegni presi con l'accordo di Parigi**. Si intende stimolare poi **l'innovazione tecnologica** e aziendale e un uso più efficiente di tutti i mezzi di **trasporto delle merci**.

Si sottolinea come la possibilità per i consumatori di passare all'uso di veicoli puliti è connessa alla esistenza di **un'infrastruttura per i combustibili alternativi**; inoltre, centrale risulta la possibilità di operare scelte informate, circa i costi dei diversi carburanti, il conseguente costo totale della proprietà del veicolo nell'intero ciclo di vita. Infine, si mira a rendere accessibili i nuovi servizi di mobilità a tutti gli europei offrendo nuove prospettive ai lavoratori del settore, così da stimolare la domanda e l'ulteriore diffusione di soluzioni di mobilità pulita.

Il pacchetto include anche una serie di misure di sostegno alla diffusione a livello transeuropeo di un'infrastruttura per i combustibili alternativi e di norme comuni, risultando **in fase di preparazione** un sistema per il raffronto dei prezzi del carburante, a uso dei consumatori.

Il documento fa riferimento alla revisione della **direttiva sui trasporti combinati**, che promuove l'uso combinato di diversi modi di trasporto merci, quali ad esempio autocarri e treni, e della **direttiva sui servizi di trasporto in autobus**, quali strumenti idonei a contribuire ulteriormente a ridurre le emissioni dovute ai trasporti, ricordando anche le iniziative in materia di batterie nell'ambito della nuova politica industriale dell'UE.

Un'Europa che protegge: il ruolo fondamentale dell'Unione nel quadro di Parigi e nella definizione di norme internazionali

La Relazione evidenzia che la sostenibilità dei modi di trasporto è una sfida globale, che stimola una forte domanda di prodotti, tecnologie e modelli aziendali puliti e offre opportunità commerciali per un'industria europea competitiva in questo settore.

Quale elemento chiave del pacchetto in esame vi è quindi la proposta di nuove norme per **le emissioni di CO2 di autovetture e furgoni post 2020**³.

Tali norme sono volte a sostenere gli Stati membri nel raggiungere gli obiettivi climatici per il 2030 e a consentire alle città di migliorare la qualità di vita e la salute dei cittadini.

Si stima, infatti, che il calo delle emissioni delle autovetture registrato dal 2009 sia ascrivibile per il 65%-85% all'attuale regolamento sulle emissioni di CO2 delle autovetture. Al tempo stesso, si mira a collegare l'attuazione del quadro di Parigi al programma dell'Europa per il commercio mondiale, dando alle industrie europee **vantaggi competitivi**, con effetti sulle esportazioni, mentre la revisione della direttiva Veicoli puliti contribuirà a stimolare la domanda di tali veicoli nell'Unione.

Viene ricordato il carattere determinante, per ridurre le emissioni, di promuovere la **multimodalità** e combinare in modo efficiente i diversi tipi di trasporto.

Analogamente, viene richiamata la proposta della Commissione di revisione della direttiva sui **servizi di trasporto in autobus** volta a migliorare la mobilità dei cittadini in autobus per offrire alternative alle automobili private e aumentare l'uso di modi di trasporto pubblici sostenibili ([COM\(2017\) 647](#)).

Un'Europa che dà forza: nessuna discriminazione tra consumatori e tra regioni

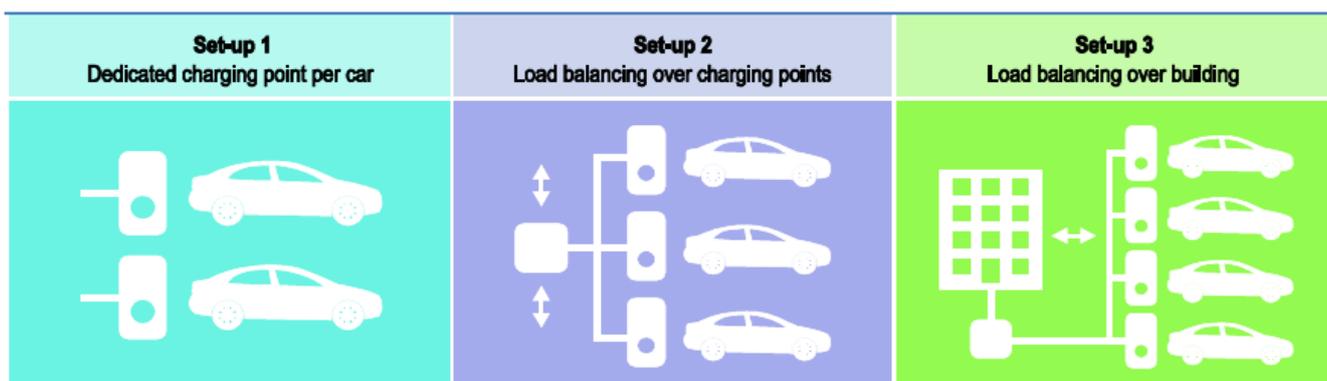
Ricordando il valore della libera circolazione dei cittadini nell'Unione, si sottolineano i profili della necessaria **sostenibilità** della stessa. In tal senso, la Commissione ricorda come l'adozione di **misure a livello locale**, volte a scoraggiare l'uso delle auto nelle zone urbane, stia già influenzando le scelte di mobilità dei consumatori.

La Commissione ricorda di aver adottato misure per assicurare ai consumatori maggiori vantaggi e ripristinare la fiducia, con un solido quadro di prove per l'omologazione, a seguito della vicenda delle emissioni delle auto diesel e della grave crisi di fiducia dei consumatori a ciò connessa⁴.

Si sottolinea la necessità di **adeguare le infrastrutture** per garantire il reale sviluppo di una mobilità con veicoli puliti: le proiezioni attuali indicano che nel 2025 i veicoli a basse e zero emissioni rappresenteranno fino al 7% del parco veicoli europeo, occorrendo mobilitare rapidamente investimenti volti ad evitare che l'assenza di infrastrutture diventi l'ostacolo per lo sviluppo di una mobilità pulita.

³ Il documento cita al riguardo lo studio " *Evaluation of Regulations 443/2009 and 510/2011 on CO2 emissions from light-duty vehicles, Final Report, 8th April 2015*, Ricardo-AEA and TEPR (2015)", recante una valutazione di impatto della regolamentazione europea adottata in materia di riduzioni di CO2. In particolare, nell'ampio spettro di considerazioni e verifiche svolte, con riferimento al settore dei trasporti, si osserva che, rimanendo validi gli obiettivi perseguiti dal regolatore per la tutela di alti livelli di protezione ambientale, un obiettivo di politiche pubbliche suscettibile di essere preso in considerazione nel **post 2020** risulterebbe connesso al **miglioramento dell'efficienza energetica del trasporto su strada**. Si riporta, in tal senso, il passaggio pertinente nella versione originale dello studio (pag. 59): " *The objectives of the Regulations were, and also remain, pertinent to the identified needs. Providing for a high level of environmental protection, while improving energy security and the competitiveness of the EU automotive industry were and will remain valid objectives for the Regulation. One additional general policy objective that might be considered post 2020 is linked to the potential additional need mentioned above is to improve the energy efficiency of road transport*".

⁴ Si veda [COM\(2016\) 31](#) .



Source: IEA, dati nel [Global EV Outlook 2017 Two million and counting](#), p. 43

Rispetto al quadro strategico europeo in materia di infrastrutture per i combustibili alternativi, si sottolinea la necessità che gli Stati membri si attivino sul proprio territorio; inoltre, si sottolinea l'importanza di infrastrutture e servizi **interoperabili oltrefrontiera**.

Occorre accelerare, secondo la Relazione, la realizzazione dell'**infrastruttura per i combustibili alternativi**, sviluppando una rete di **stazioni di ricarica** con interoperabilità in tutta l'Unione.

Il documento evidenzia quindi la funzione del **sostegno pubblico**, quale "mezzo per attrarre volumi importanti di investimenti privati", anche attraverso nuove modalità di finanziamento come la combinazione di sovvenzioni e prestiti promossa dal [piano di investimenti per l'Europa](#).

A tal fine:

- con uno stanziamento di **800 milioni di EUR**⁵, la Commissione si appresta perciò a potenziare il sostegno finanziario allo scopo di stimolare gli investimenti pubblici e privati nell'infrastruttura per i combustibili alternativi, oltre ai fondi già destinati al settore nel quadro del meccanismo per collegare l'Europa e dei fondi strutturali e d'investimento europei.
- La politica di coesione può inoltre sostenere la realizzazione delle infrastrutture per i combustibili alternativi, come le stazioni di ricarica nelle città o nelle comunità più piccole, ma anche contribuire a **finanziare l'acquisto di veicoli alimentati a carburanti alternativi**, tra cui si citano gli **autobus urbani puliti**, anche con riferimento alle regioni considerate ultraperiferiche.

A tale riguardo, si evidenzia la necessità di coordinamento e cooperazione tra Commissione, Stati membri ed enti locali: i conducenti, ad esempio, devono poter guidare in tutta l'Unione sapendo di avere facile accesso a punti di ricarica nel complesso del territorio unionale.

Si fa riferimento, poi, al contributo in materia di **appalti pubblici** con regole volte a promuovere i veicoli puliti⁶, sottolineando il ruolo delle **città** nell'attuazione dell'accordo di Parigi, in particolare attraverso le politiche di mobilità pulita. A tal fine la cerimonia del **Patto dei sindaci**, che si terrà a

⁵ Nel dettaglio, il documento della Commissione riporta uno sblocco di 350 milioni di EUR dal bilancio del meccanismo per collegare l'Europa per i trasporti, che potrebbe generare fino a 1,7 miliardi di EUR di investimenti globali provenienti da altre fonti, quali il fondo europeo per gli investimenti strategici, la Banca europea per gli investimenti, nonché banche pubbliche e private a titolo dell'invito misto del meccanismo per collegare l'Europa. Inoltre, si fa riferimento agli importi non versati del programma [NER300](#), si evidenzia che fino a 450 milioni di EUR saranno stanziati a titolo dello strumento di debito del meccanismo per collegare l'Europa gestito dalla Banca europea per gli investimenti.

Su tale profilo, si vedano altresì i contenuti dell'Atto COM 505, in ordine all'utilizzo dei fondi non utilizzati del Progetto NER.

⁶ Si veda [COM\(2017\) 653](#).

febbraio 2018, riunirà oltre 700 sindaci europei con lo scopo di incoraggiare ulteriormente azioni a livello locale.

Si ricorda che il patto dei Sindaci riunisce circa 7.300 città in più di 56 paesi. Si fonda su tre punti: nuovo obiettivo di riduzione delle emissioni di CO₂ almeno del 40% entro il 2030; mitigazione e adattamento attraverso l'iniziativa "I sindaci si adattano"; campo di applicazione globale, con copertura alla partecipazione di autorità locali di tutto il mondo.

Il meccanismo europeo per i trasporti puliti

Il meccanismo europeo per i trasporti puliti è stato **varato dalla Commissione europea e dalla Banca europea per gli investimenti (BEI)** per finanziare i **progetti in trasporti puliti**, con un'attenzione particolare ai **trasporti pubblici**, attraverso l'utilizzo del **meccanismo per collegare l'Europa e/o del Fondo europeo per gli investimenti strategici**. Nell'ambito del **Fondo europeo di sviluppo regionale**, a titolo del quale sono stati stanziati **35 miliardi di euro per sostenere gli interventi di efficienza energetica e decarbonizzazione nei trasporti, 12,4 miliardi sono destinati ai trasporti urbani puliti**. Le infrastrutture per i combustibili alternativi possono essere realizzate in modo coerente a livello regionale e locale, grazie in particolare alla cooperazione territoriale europea ("Interreg").

Il [meccanismo per collegare l'Europa](#) (CEF) è stato istituito con il [regolamento \(UE\) n. 1316/2013](#) dell'11 dicembre 2013. Il meccanismo stabilisce le condizioni, le modalità e le procedure per la fornitura di finanziamenti a sostegno di progetti di interesse per l'Unione europea nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'infrastruttura energetica. Con una dotazione di 24,05 miliardi di euro, di cui 11,3 miliardi di euro destinati specificamente agli Stati membri ammissibili al sostegno del Fondo di coesione, suo obiettivo principale è accelerare gli investimenti nelle reti transeuropee e stimolare i finanziamenti provenienti dal settore pubblico e privato.

Il **Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)** è un'iniziativa varata congiuntamente dalla Banca europea per gli investimenti, dal Fondo europeo per gli investimenti (FEI) e dalla Commissione europea con l'obiettivo principale di attrarre finanziamenti per investimenti strategici. Il FEIS dovrebbe mobilitare in tre anni investimenti per 315 miliardi di euro in settori fondamentali per la crescita, mettendo a disposizione 21 miliardi di euro in garanzie finanziarie. In particolare, il Fondo si concentra su finanziamenti a più alto rischio per i grandi investimenti strategici quali infrastrutture, istruzione e innovazione, nonché su investimenti per le PMI⁷.

Alcuni Stati membri hanno già avviato la realizzazione di infrastrutture per i combustibili alternativi o l'acquisto di materiale rotabile per i trasporti pubblici: in Repubblica ceca il programma Trasporti sostiene (con circa 30 milioni di euro) la realizzazione di punti di ricarica dei veicoli elettrici, mentre l'acquisto di autobus elettrici con il sostegno dei fondi strutturali e di investimento europei è previsto in Polonia, Slovacchia, Repubblica ceca, Slovenia e Spagna.

Un'Europa che difende: promuovere la competitività industriale dell'Unione per favorire l'occupazione, la crescita e gli investimenti

Un'Europa che **difende la sua industria e i suoi lavoratori** è la terza delle priorità politiche che la Commissione europea intende affrontare in questo secondo pacchetto sulla mobilità.

In base alla [Relazione GEAR 2030](#) (*High Level Group on the Competitiveness and Sustainable Growth of the Automotive Industry in the European Union*), il settore automobilistico dà lavoro a 12 milioni di persone e rappresenta il 4% del prodotto interno lordo dell'Unione. Inoltre, con circa **50 miliardi di euro di investimenti annui**, è la maggiore fonte europea di capitali privati investiti in ricerca e sviluppo.

⁷ E' attualmente al vaglio delle Istituzioni europee una proposta di modifica del fondo, il cosiddetto "FEIS 2.0". La proposta prevede di estendere il periodo inizialmente previsto di tre anni (2015-2018) con l'obiettivo di portarlo ad almeno 500 miliardi di euro di investimenti entro il 2020.

La Commissione ritiene che **l'innovazione, la digitalizzazione e la decarbonizzazione** siano i fattori chiave per il settore automobilistico del futuro (vd. in proposito la comunicazione della Commissione "Investire in un'industria intelligente, innovativa e sostenibile Una nuova strategia di politica industriale dell'UE" - [COM\(2017\)479](#)).

La Commissione rileva inoltre che le trasformazioni industriali in atto stanno esercitando notevoli pressioni sui lavoratori. Le misure che l'Unione dovrà adottare per "garantire una transizione fluida" e "aumentare la resilienza, in modo che i singoli e le collettività siano in grado di cogliere le nuove opportunità", dovranno pertanto rispondere ai **nuovi bisogni emersi nel campo dell'occupazione**, sostenere **l'apprendimento permanente e sostenere i lavoratori nella transizione tra due posti di lavoro**, fornendo un aiuto attivo a quelli dei settori in sofferenza che potrebbero essere costretti ad abbandonare il loro settore, riqualificarsi e trovare un nuovo posto di lavoro.

Fra le principali iniziative finora intraprese in questo settore, la Commissione ricorda: l'Agenda europea per le competenze ([COM\(2016\)381](#)); il [Piano](#) per la cooperazione settoriale sulle competenze; il Fondo sociale europeo; il programma [Erasmus+](#); la creazione di resilienza sociale all'interno delle collettività generando in concomitanza attività economica e posti di lavoro, e fornendo sostegno alle regioni in fase di transizione (vd. la comunicazione "Rafforzare l'innovazione nelle regioni d'Europa: Strategie per una crescita resiliente, inclusiva e sostenibile" - [COM\(2017\)376](#)); [strumenti](#) a uso dell'industria e degli erogatori d'istruzione e formazione, per sostenere l'analisi del fabbisogno di competenze e attività di previsione.

Per quanto concerne la **decarbonizzazione**, in base alla Valutazione di impatto ([SWD\(2017\)650](#)) che accompagna la proposta di regolamento sulle nuove norme in materia di emissioni CO₂ per le **autovetture e i furgoni post 2020** ([COM\(2017\)676](#)), nonostante il preannunciato rapido aumento dei veicoli puliti, soprattutto quelli elettrici, si prevede che nel 2030, in assenza di nuove politiche, **circa il 90% delle automobili sulle strade europee saranno ancora alimentate unicamente da un motore a combustione**. La proposta contiene pertanto obiettivi di riduzione delle emissioni che la Commissione ritiene ambiziosi, ma al tempo stesso realistici, per il 2025 e il 2030. Stabilisce inoltre un sistema di crediti basato su un valore di riferimento per la percentuale di veicoli a basse e a zero emissioni, senza imporre una tecnologia specifica con quote fisse.

Ulteriori settori di intervento individuati dalla Commissione sono nello specifico:

- i **veicoli connessi e automatizzati**. Oltre che nella ricerca e nell'innovazione, la Commissione intende continuare a lavorare sulle questioni di carattere strategico e normativo, anche tenendo conto delle raccomandazioni del gruppo ad alto livello GEAR 2030;

- le **batterie**, in quanto uno dei fattori chiave per la transizione alla mobilità pulita. Le previsioni indicano un aumento della domanda di batterie agli ioni di litio nel mercato mondiale, situandola tra 210 e 535 GWh entro il 2025, a fronte degli attuali 78 GWh; in Europa, la domanda è oggi al di sotto dei 10 GWh e nel 2025 dovrebbe essere dell'ordine di 37-117 GWh. L'Europa dovrà, secondo la Commissione, muoversi con urgenza e decisione per istituire una catena del valore completa per lo sviluppo e la fabbricazione di batterie avanzate nel proprio territorio, che contempli tutte le fasi del ciclo di vita delle batterie, compreso il riutilizzo o il riciclaggio e un uso più efficiente delle risorse e delle materie prime, nonché partenariati economici con i Paesi terzi, in particolare con l'Africa per quanto riguarda le materie prime (vd. anche la comunicazione concernente la revisione dell'elenco delle materie prime essenziali per l'UE e l'attuazione dell'iniziativa "materie prime - [COM\(2014\)297](#)). La Commissione intende stanziare **200 milioni di euro nell'ambito di Orizzonte 2020, in aggiunta ai 150 milioni di euro già stanziati**. Il Fondo europeo per gli investimenti strategici, nonché strumenti finanziari *ad hoc* come i progetti dimostrativi delle tecnologie energetiche InnovFin, potranno offrire condizioni di finanziamento tramite la Banca europea per gli investimenti. L'Unione dispone inoltre del Fondo europeo di sviluppo regionale (con 44 miliardi di euro potenzialmente disponibili a titolo delle strategie di specializzazione intelligente messe a punto nelle regioni dell'Unione, e 35 miliardi di euro destinati ai trasporti efficienti sotto il profilo energetico).

La Commissione tornerà su questi temi nel contesto delle Giornate dell'industria, che si terranno nel febbraio 2018.

In conclusione, in base al Documento, il secondo pacchetto di proposte in esame nell'ambito dell'iniziativa "L'Europa in movimento" mira quindi ad assicurare:

- lo sviluppo, l'offerta e la fabbricazione delle **migliori soluzioni** di mobilità, delle migliori apparecchiature e dei migliori veicoli a basse e zero emissioni, connessi e automatizzati, in Europa
- **l'infrastruttura** di supporto più moderna.
- Effetti benefici sull'ambiente a beneficio dei cittadini, migliorandone la qualità di vita in particolare grazie a una migliore **qualità dell'aria** nelle città e alla decongestione del traffico.
- Viene anche indicato un effetto sul ripristino della fiducia dei consumatori.

Il pacchetto combina misure orientate all'offerta e alla domanda per instradare l'Europa verso una mobilità a basse emissioni e rafforzare la competitività del suo ecosistema automobilistico e della mobilità.

Vi sono contenute raccomandazioni per gli Stati membri, nel senso di:

- colmare le lacune infrastrutturali esistenti
- adottare azioni per mobilitare i finanziamenti a livello dell'Unione
- fornire maggiore certezza programmatica e normativa nonché condizioni eque di concorrenza.

Il Documento richiama i molti altri assi d'intervento della Commissione su cui il pacchetto si basa, nell'ambito: del perseguimento dell'aumento dei **punti di ricarica nelle abitazioni, negli edifici pubblici e nei parcheggi**, contenuto nell'atto [COM\(2016\) 860](#); dell'aiuto alle imprese e ai consumatori europei a compiere la transizione verso **un'economia più forte e più circolare**, in cui le risorse sono utilizzate in modo [più sostenibile](#); nel sostegno della resilienza e della competitività dei mercati del lavoro.

Nella prima metà del 2018 la Commissione preannuncia che presenterà il terzo e ultimo pacchetto dell'iniziativa "L'Europa in movimento", che includerà: proposte relative alle norme per le emissioni di biossido di carbonio degli autocarri; il seguito dato alle raccomandazioni del gruppo ad alto livello GEAR2030, adottate il 18 ottobre 2017; azioni sul fronte di soluzioni di mobilità e veicoli cooperativi, connessi e automatizzati; proposte intese a facilitare la documentazione elettronica per i trasporti e migliorare la sicurezza stradale nell'Unione.

12 dicembre 2017

A cura di Luana Iannetti e Viviana Di Felice