



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.7.2008

SEC(2008) 2209

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento della

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE E AL COMITATO
DELLE REGIONI**

Strategia per l'internalizzazione dei costi esterni

e della

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**che modifica la direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione di autoveicoli pesanti adibiti
al trasporto di merci su strada per l'uso di talune infrastrutture**

**Sintesi della valutazione d'impatto degli effetti dell'internalizzazione
dei costi esterni**

{COM(2008) 435 definitivo}

{COM(2008) 436 definitivo}

{SEC(2008) 2208}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Sintesi della valutazione d'impatto degli effetti dell'internalizzazione dei costi esterni

Nel modificare la direttiva 1999/62/CE sulla tassazione dei veicoli pesanti per l'uso di alcune infrastrutture nel maggio 2006, il Parlamento europeo ed il Consiglio stabilirono che *"Entro il 10 giugno 2008, la Commissione, dopo avere esaminato tutte le opzioni, compresi i costi legati all'ambiente, al rumore, alla congestione e alla salute, presenta un modello generalmente applicabile, trasparente e comprensibile per la valutazione di tutti i costi esterni che serva da base per i calcoli futuri della tassazione sulle infrastrutture"*. La direttiva del maggio 2006 aggiunge che: *"Tale modello è accompagnato da un'analisi dell'impatto dell'internalizzazione dei costi esterni per tutti i modi di trasporto e da una strategia di applicazione graduale di tale modello a tutti i modi di trasporto. La relazione e il modello sono accompagnati, se del caso, da proposte al Parlamento europeo e al Consiglio per un'ulteriore revisione della presente direttiva"*.

La valutazione di impatto che qui si presenta riguarda l'internalizzazione dei costi esterni dovuti al rumore, all'inquinamento atmosferico, al cambiamento climatico, alla congestione ed agli incidenti provocati dagli autoveicoli pesanti e da altri mezzi di trasporto mediante strumenti di mercato come tariffe, tasse o permessi negoziabili. Il documento analizza le varie opzioni applicabili per internalizzare i costi esterni nei pedaggi imposti agli autoveicoli pesanti ai fini della revisione della direttiva 1999/62/CE e le opzioni per internalizzare i costi esterni in altri modi di trasporto, quindi ferrovie, trasporto aereo, trasporto marittimo e per vie navigabili.

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Le attività di trasporto generano danni ambientali che hanno un costo per la collettività. Nella maggior parte dei casi si tratta di costi esterni, cioè di costi che non sono sostenuti da coloro che li generano ma da altri utenti del trasporto (congestione, incidenti) e dalla società nel suo insieme (costi ambientali).

In considerazione delle sue ripercussioni sull'ambiente, il trasporto è già oggetto di ampia regolamentazione. Inoltre, le attività di trasporto, compresi l'acquisto, la proprietà e l'uso degli autoveicoli sono soggette al pagamento di varie tasse e tariffe che possono compensare interamente, e in vari casi più che compensare, alcuni dei costi sociali che esse generano. È pertanto necessario tener conto della situazione esistente per evitare di sottoporre lo stesso costo esterno a una doppia imposizione. La questione consiste tuttavia nell'accertare in quale misura le norme vigenti consentano di internalizzare i costi esterni; in altri termini, si tratta di stabilire se le tariffe, le tasse o i sussidi oggi in vigore diano segnali di prezzo sufficienti per incentivare lo sviluppo di nuove tecnologie, di nuove modalità di trasporto o indurre i consumatori a cambiare il loro comportamento.

È già in atto una certa internalizzazione dei costi esterni, ma gli utenti dei trasporti non sopportano tutti questi costi o li pagano mediante meccanismi non correlati ai costi esterni. Nella maggior parte dei casi, le iniziative dei singoli governi sono disorganiche e non affrontano esplicitamente queste carenze del mercato. Il problema sta in questi termini:

la struttura dei prelievi attualmente non riesce a inviare segnali di prezzo sufficientemente forti per influire sui modelli attuali di mobilità.

Lasciando la situazione inalterata, i trasporti continuerebbero a generare un danno all'ambiente il cui costo non ricadrebbe sugli utenti del trasporto. Tuttavia, ciò non significa che non siano in atto altre iniziative. Altri strumenti idonei a ridurre i costi esterni (la tassazione degli autoveicoli, le categorie Euro) sono già operativi o sono attualmente in discussione dinanzi alle istituzioni UE (ad esempio il sistema di scambio di quote di emissioni nel trasporto aereo, la normativa sul CO₂ e sulle autovetture). Senza internalizzazione dei costi esterni i prezzi del trasporto continueranno a dare segnali sbagliati agli utenti, i quali non saranno sufficientemente incentivati ad orientarsi verso veicoli più puliti e a evitare le strade congestionate nelle ore di punta.

2. OBIETTIVI

L'obiettivo generale dell'UE consiste nell'assicurare che i sistemi di trasporto rispondano alle necessità socioeconomiche ed ambientali della società, riducendo al minimo il loro impatto negativo sull'economia, sulla società e sull'ambiente.

Tuttavia, la presente analisi d'impatto riguarda esclusivamente un obiettivo specifico della Commissione la quale, accogliendo una precisa richiesta del legislatore, deve proporre una strategia per l'internalizzazione dei costi esterni generati dai trasporti. Internalizzando i costi esterni i prezzi del trasporto dovrebbero dare i giusti segnali agli utenti, portare ad un utilizzo più efficiente delle infrastrutture e contribuire alla riduzione di esternalità negative come la congestione, gli incidenti e le emissioni. Il conseguimento di questo obiettivo non deve però compromettere la competitività dell'economia e deve evitare di imporre oneri ingiustificati al settore dei trasporti.

Sul piano operativo gli obiettivi sono i seguenti:

- proporre una strategia di graduale promozione dell'internalizzazione dei costi esterni per tutti i modi di trasporto, incentivando gli utenti a fare un uso più efficiente delle infrastrutture di trasporto;
- in una prima fase, anche tenendo conto del fatto che è già stata definita una proposta per introdurre un sistema di scambio dei diritti di emissione anche nel trasporto aereo, incoraggiare gli Stati membri ad istituire sulle autostrade e su altri assi stradali un sistema coerente di pedaggi o diritti di uso che facilitino una mobilità più sostenibile. Per far ciò occorre procedere alla revisione della direttiva 1999/62/CE.

3. OPZIONI STRATEGICHE

Sono state analizzate varie opzioni anche con l'aiuto di modelli teorici.

Lo **scenario di riferimento** (status quo) non prevede alcuna nuova proposta per l'internalizzazione dei costi esterni, ma tiene conto delle prossime misure intese a ridurre l'inquinamento ambientale. Si tratta principalmente di misure che riguardano i costi esterni del cambiamento climatico e che non si inseriscono in una organica strategia della internalizzazione dei costi esterni né riguardano tutti i modi di trasporto.

Il **secondo scenario** analizza le conseguenze di una tariffazione dei costi esterni limitata al trasporto di merci su strada. Questa opzione, se accolta, porterebbe ad una revisione della direttiva 1999/62/CE. Sono state studiate tre varianti:

- tariffazione dell'inquinamento atmosferico e del rumore,
- tariffazione dell'inquinamento atmosferico, del rumore e delle emissioni di CO₂,
- tariffazione dell'inquinamento atmosferico, del rumore e delle congestioni.

Il **terzo scenario** prevede una tariffazione di tutti i costi esterni non limitata al solo trasporto stradale di merci (come nell'opzione n. 2) ma estesa a tutti gli altri modi di trasporto, cioè al trasporto ferroviario, al trasporto aereo, al marittimo e per vie navigabili; in tal modo è assicurata la parità di trattamento di tutti i modi di trasporto. Sono state studiate due varianti:

- la tariffazione dell'inquinamento atmosferico e del rumore in tutti i modi di trasporto, la tariffazione delle emissioni di CO₂ nel trasporto marittimo, ferroviario e per via navigabile;
- la tariffazione dell'inquinamento atmosferico, del rumore e delle emissioni di CO₂ in tutti i modi di trasporto.

4. ANALISI DI IMPATTO

In tutte le opzioni strategiche sopra indicate l'internalizzazione dei costi esterni non ostacola la mobilità in Europa, benché l'imposizione di diritti modifichi le scelte degli utenti del trasporto ed influisca sulla ripartizione modale. Sembra tuttavia che la tariffazione della congestione nel trasporto stradale abbia effetti maggiormente positivi in quanto serve a far risparmiare tempo e diminuisce il consumo di carburante e l'inquinamento.

Nel breve periodo l'impatto economico dell'internalizzazione dei costi esterni risulta negativo poiché l'aumento dei costi di trasporto è superiore agli altri effetti. Tuttavia, i costi di trasporto incidono in misura diversa nei vari settori dell'economia e ciò potrebbe portare ad un incremento di efficienza nel trasporto di merci. Nel complesso vi sono buone ragioni per supporre che la riduzione dei costi esterni — minore congestione, minori costi ambientali e meno incidenti — aumenterà la competitività complessiva dell'Europa, dato che questi costi fino ad oggi sono stati sopportati dalla collettività. Inoltre, la tariffazione dei costi della congestione genera risparmi di tempo che possono tradursi in incrementi di produttività per le imprese.

L'attuazione di un sistema di tariffazione dei costi esterni determina una riduzione generale dei costi ambientali esterni dell'ordine di 1 miliardo di EUR all'anno. Il forte abbattimento delle emissioni di CO₂ in seguito alla tariffazione dei costi della congestione è dovuto principalmente al minore consumo di carburante. Secondo alcuni studi il consumo di carburante cresce in caso di grave congestione nella misura del 10-30%.

L'internalizzazione incide poco sulla distribuzione e non accentua le disegualianze. Questa circostanza può attribuirsi al fatto che le persone a basso reddito tendono a utilizzare maggiormente i mezzi di trasporto pubblico e non risentono degli effetti di un aumento dei costi delle autovetture private. Un aspetto di cui i modelli non possono tener conto sono gli effetti positivi di una riduzione dei costi esterni per la salute. Un minore inquinamento

atmosferico avrà un impatto positivo sulla salute dei cittadini, specialmente nelle aree densamente popolate e nelle valli alpine ed in altre zone di montagna con molti centri abitati.

Prendendo come base gli introiti provenienti dai pedaggi corrispondenti alle varie opzioni, i costi operativi nell'UE-25 dovrebbero oscillare fra il 12 e il 25% di questi introiti. Si tratta di stime che non tengono conto dei sistemi già installati. In alcuni paesi come la Germania, l'Austria o la Repubblica ceca, dove già esistono sistemi di riscossione elettronica, i costi operativi rappresentano il 15 - 20% delle entrate. Conseguentemente, in alcuni Stati membri questi valori potrebbero risultare inferiori alle stime qui fornite.

Nell'utilizzo degli introiti prodotti dalla tariffazione delle esternalità occorre tener conto dei vantaggi che il traffico internazionale apporta alla Comunità europea. Nel caso del trasporto di merci su strada, la quota del traffico internazionale sul totale delle merci trasportate nell'UE-27 è del 27%, ma in sette Stati membri questa percentuale sale al 50% e addirittura al 77% nel Lussemburgo e all'84% in Estonia. Data la forte crescita del trasporto internazionale di merci su strada si prevede che la sua percentuale sul traffico totale dell'UE-27 raggiungerà il 33% con un picco del 90% in Estonia. In assenza di una precisa allocazione dei proventi derivanti dalla tariffazione, gli Stati membri tenderanno a massimizzare il proprio benessere nazionale senza tener completamente conto dei vantaggi di una mobilità sostenibile su scala comunitaria.

In alcuni casi la mancanza di trasparenza e responsabilizzazione potrebbe far sì che il trasporto internazionale si trovi a sopportare oneri eccessivi, circostanza che, a sua volta, potrebbe incidere negativamente sulla mobilità, sulla libertà di circolazione e sul mercato interno. Una tariffazione eccessiva può anche avere riflessi negativi a livello locale. Per esempio, in Ungheria le prime esperienze di introduzione del pedaggio autostradale negli anni 90 si sono rivelate fallimentari perché il livello dei pedaggi era superiore a quanto gli utenti potevano pagare.

Le disposizioni più importanti della direttiva attualmente vigente per assicurare la ragionevolezza dei costi dell'infrastruttura sono costituite dal ricorso a un metodo comune di calcolo dei costi e dall'adozione di principi comuni di tariffazione. Gli Stati membri possono decidere di recuperare soltanto una parte dei costi calcolati secondo questa metodologia comune. Per quanto riguarda la tariffazione dei costi esterni si potrebbe seguire un'impostazione simile.

5. CONFRONTO DELLE VARIE OPZIONI

Sul piano sia quantitativo che qualitativo l'analisi dimostra che l'opzione che contempla la tariffazione dei costi della congestione ottiene migliori risultati. In primo luogo, la riduzione dei tempi di trasporto ha effetti positivi per l'economia, poiché il flusso delle merci è più spedito. In secondo luogo, la tassazione dei comportamenti che generano congestione determina un forte abbassamento dei costi esterni. Una circolazione più fluida ha effetti positivi sul consumo del carburante, circostanza che, a sua volta, fa diminuire le emissioni di CO₂. Per tutte queste ragioni gli effetti positivi per il benessere della collettività sono più rilevanti in questo scenario.

Nell'ipotesi che siano tassati tutti i modi di trasporto la mobilità resta sostanzialmente invariata, mentre l'inquinamento ambientale e gli incidenti mortali diminuiscono. La congestione non è analizzata, ragion per cui tutti gli effetti positivi che scaturiscono dalla

tariffazione dei costi di congestione non sono menzionati in questo caso. Dal punto di vista dell'accettabilità, la consultazione pubblica ha evidenziato un ampio sostegno alla tariffazione dei costi esterni di tutti i modi di trasporto. Tuttavia, la dimensione internazionale del trasporto marittimo e del trasporto aereo deve essere tenuta presente nel momento in cui verrà attuata una strategia di internalizzazione. Inoltre, nell'opzione strategica n. 3, gli effetti sull'occupazione si fondano in gran parte sull'utilizzo che verrà fatto dei proventi della tariffazione.

Opzione privilegiata: strategia per l'internalizzazione dei costi esterni in tutti i modi di trasporto

Per motivi di equità l'internalizzazione dovrà riguardare tutti i modi di trasporto. Tuttavia, data la natura internazionale del trasporto marittimo, aereo e per vie navigabili, la strategia di internalizzazione verrà attuata in una prospettiva di più lungo termine.

Il confronto dei vari scenari dà alcune indicazioni circa l'opzione strategica da preferire. L'opzione 3B contempla altri modi di trasporto e implicherebbe l'internalizzazione dell'inquinamento atmosferico, del rumore e delle emissioni di CO₂ negli altri modi. Applicare il principio dell'internalizzazione ad altri modi di trasporto migliora la sostenibilità globale.

Su questa base verrà elaborato un programma di lavoro che terrà conto dell'opportunità di una tariffazione dei costi esterni (inquinamento atmosferico, rumore, emissioni di CO₂) in altri modi di trasporto.

Già nella valutazione di impatto relativa alla direttiva sull'infrastruttura ferroviaria (direttiva 2001/14/CE) si affermava che la tariffazione dei costi esterni era già parte integrante della vigente legislazione comunitaria. Una volta che la direttiva Eurovignetta sia stata modificata per permettere l'internalizzazione, le ferrovie avranno maggiori possibilità di internalizzare i propri costi esterni.

Nel caso del trasporto aereo, la sua inclusione nel sistema di scambio di diritti di emissione è un'iniziativa importante ai fini della lotta contro le emissioni di CO₂. I lavori attualmente in corso per ridurre le emissioni di NO_x possono offrire la possibilità di studiare un meccanismo di fissazione dei prezzi.

Nel caso del trasporto marittimo la crescente produzione di CO₂ e di emissioni nocive per l'atmosfera dimostrano quanto sia importante intervenire anche in questo settore. Data la dimensione internazionale del trasporto marittimo si profila una soluzione come quella dello scambio dei diritti di emissione.

Infine, saranno studiate anche le vie navigabili interne, per le quali spesso esistono regimi giuridici diversi, come ad esempio la Convenzione di Mannheim.

Opzione privilegiata: revisione della direttiva 1999/62/CE nel giugno 2008

Come si è detto in precedenza, il trasporto stradale di merci genera gran parte dei costi esterni. L'internalizzazione di questi costi — che richiede una modifica della direttiva 1999/62/CE — è quindi un fattore essenziale per la più ampia strategia di internalizzazione dei costi esterni in tutti i modi di trasporto.

L'internalizzazione dei costi esterni del trasporto stradale di merci non rappresenta però la prima fase di questa strategia più vasta, poiché già è stata presentata una proposta intesa a estendere al trasporto aereo il sistema di scambio di diritti di emissione. La revisione della direttiva 1999/62/CE è anche necessaria per eliminare l'ostacolo legislativo che impedisce di affrontare le esternalità nel trasporto ferroviario.

Prendere provvedimenti nel settore del trasporto stradale mentre altre iniziative politiche in altri modi di trasporto sono in corso di elaborazione non avrà ripercussioni negative sul trend delle esternalità, poiché essi sarebbero conformi ad una tariffazione relativa più elevata del modo di trasporto che presenta le esternalità più evidenti.

Nell'ambito della presente analisi, le opzioni che prevedono la tariffazione dell'inquinamento atmosferico, del rumore e della congestione nel trasporto stradale di merci sembrano offrire la migliore combinazione sotto il profilo della mobilità e della sostenibilità. Un regime di differenziazione tariffaria basato sui costi dell'inquinamento atmosferico e acustico consentono di tener conto delle esternalità ambientali locali. L'integrazione di una tassa sulle congestioni in questi regimi genera risparmi di tempo che hanno a loro volta ripercussioni positive su tutta l'economia. La tariffazione dei costi di congestione risulta più efficiente se sono colpiti sia il trasporto di passeggeri che il trasporto di merci in quanto entrambi questi modi sono in competizione per l'uso della stessa infrastruttura. Questo aspetto è confortato dai risultati della consultazione pubblica, dove è emerso un responso favorevole ad un'opzione come "tassazione delle autovetture per il trasporto merci e passeggeri". Né va dimenticato che riducendo i tempi di percorrenza diminuiscono le emissioni di CO₂. È interessante notare che la tariffazione del trasporto di merci e di persone consente di abbassare i costi ambientali in misura simile a quanto fanno le opzioni che prevedono una maggiorazione specifica per le emissioni di CO₂.

L'analisi d'impatto parte dall'ipotesi che tutti gli Stati membri introducano la tariffazione dei costi esterni. Tuttavia sono stati presi in considerazione i vantaggi e gli svantaggi di un'iniziativa che detti norme obbligatorie rispetto ad un'iniziativa che lasci margini di discrezionalità agli Stati membri e si è anche tenuto conto dei profili di sussidiarietà. Varie ragioni inducono a prendere in considerazione, per prima, l'impostazione basata sulla discrezionalità:

— potrebbero esistere incertezze riguardo ai costi, ai vantaggi e all'attuazione del sistema di pedaggi sulle reti stradali di alcuni Stati membri dove il traffico è meno intenso e dove quindi le esternalità sono più ridotte;

— un approccio basato su tariffe obbligatorie rappresenterebbe un cambiamento troppo radicale rispetto alla vigente direttiva e difficilmente proponibile senza un periodo transitorio di adeguamento;

— storicamente, gli Stati membri hanno seguito indirizzi diversi in tema di tariffazione delle infrastrutture, per cui non hanno tutti la stessa esperienza con le tecnologie di pedaggio. I problemi di interoperabilità non sono ancora stati risolti;

— un approccio flessibile con l'introduzione graduale della tariffazione consentirebbe di collaudare i nuovi regimi di imposizione e la tecnologia di pedaggio negli Stati membri in cui le condizioni geografiche sono più appropriate;

— l'applicazione pratica e l'esperienza operativa maturata dagli Stati membri che per primi introdurranno questi sistemi consentirà di fare un bilancio del loro funzionamento in una fase successiva. In quel momento si potranno valutare i vantaggi e gli svantaggi di una tariffazione obbligatoria dei costi esterni in tutti gli Stati membri e si potrà studiare il livello di coordinamento necessario su scala europea.

Questa opzione strategica, che lascia agli Stati membri la facoltà di decidere, comporterebbe la revisione della direttiva 1999/62/CE come prima tappa della strategia di internalizzazione. I principali emendamenti sarebbero i seguenti: autorizzare il calcolo dei diritti per l'uso dell'infrastruttura stradale sulla base dei costi esterni (inquinamento atmosferico, rumore e congestione) e differenziare le tariffe di conseguenza. Questi regimi di tariffazione dovrebbero osservare una serie di condizioni per migliorare la loro efficienza e massimizzare le possibilità di successo, ad esempio l'utilizzo di tecnologie per il pagamento elettronico del pedaggio, senza soste alle barriere; questo faciliterà la loro realizzazione, riducendo i costi e gli inconvenienti locali e consentirà la loro futura estensione a tutte le strade. Per ragioni di sussidiarietà, la direttiva non disciplinerà le autovetture private. Tuttavia, l'imposizione di diritti per ridurre la congestione risulta più efficace se altri utenti della rete stradale, non compresi nella presente direttiva, saranno soggetti ad un regime analogo. Quest'impatto positivo deve essere riconosciuto.