

## III

(Atti preparatori)

## COMITATO DELLE REGIONI

78ª SESSIONE PLENARIA DEL 12 E DEL 13 FEBBRAIO 2008

**Parere del Comitato delle regioni — rendere più ecologico il settore dei trasporti**

(2009/C 120/09)

IL COMITATO DELLE REGIONI

- si compiace del fatto che, per la prima volta, una proposta di direttiva sancisca il principio dell'internalizzazione dei costi esterni, e che la proposta in esame, volta a modificare la direttiva sulla tariffazione dell'uso di infrastrutture stradali, sia stata preceduta da ampi studi in cui questa problematica è stata esaminata in profondità,
- rammenta che il Libro bianco sui trasporti aveva assegnato alla politica europea dei trasporti i seguenti obiettivi: riequilibrio tra i diversi modi di trasporto; tassazione basata su principi armonizzati indipendenti dal modo di trasporto, per consentire una migliore imputazione dei costi di trasporto; parità di condizioni tra i modi di trasporto; promozione dell'internalizzazione completa dei costi sociali e ambientali; inclusione, nei costi dell'utilizzo di un'infrastruttura, dei costi dell'infrastruttura stessa e di quelli esterni, legati agli incidenti, all'inquinamento atmosferico, al rumore e alla congestione; applicazione dei suddetti principi a tutti i modi di trasporto e a tutte le categorie di utenti,
- fa notare che uno degli obiettivi più importanti della politica europea dei trasporti è lo spostamento del traffico merci transfrontaliero — e in particolare del traffico merci transfrontaliero pesante — dalla strada verso la rotaia, e che l'UE deve garantire la realizzazione di tale obiettivo mediante misure appropriate, qualora vi siano capacità residue sufficienti per farlo,
- è convinto che l'imputazione dei costi esterni per i tratti stradali delle reti transeuropee di trasporto non possa essere lasciata alla discrezione degli Stati membri, ma che occorra invece un sistema trasparente, basato su criteri appropriati, che induca gli Stati membri attraverso vari tipi di misure, ad imputare tali costi e a destinare il gettito così ottenuto a delle specifiche finalità.

**Relatore:** Herwig van Staa (AT/PPE), presidente del Parlamento del Land Tirolo

**Testi di riferimento**

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *Rendere i trasporti più ecologici*  
COM(2008) 433 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Strategia per l'internalizzazione dei costi esterni*  
COM(2008) 435 def.

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  
COM(2008) 436 def./2

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio *Misure antirumore per il parco rotabile esistente*  
COM(2008) 432 def.

## RACCOMANDAZIONI POLITICHE

### IL COMITATO DELLE REGIONI

#### Introduzione

1. rammenta che, in relazione all'obiettivo di far corrispondere i costi dei trasporti alla realtà («verità dei costi»), la Commissione europea, nel Libro bianco *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte* [COM(2001) 370 def.] pubblicato il 12 settembre 2001, si colloca espressamente nel solco del Consiglio europeo di Göteborg del 15 e 16 giugno 2001, esprimendosi a favore di una piena internalizzazione dei costi sociali e ambientali da promuovere mediante una politica dei trasporti sostenibile;

2. nota con particolare interesse il fatto che la Commissione sottolinei la necessità di adottare misure che sgancino chiaramente l'aumento della mobilità dalla crescita del PIL grazie allo spostamento del traffico dal trasporto (privato) su gomma a quello su rotaia e su vie navigabili e ai mezzi pubblici di trasporto passeggeri. Sempre in quel Libro bianco, la Commissione aggiunge che la tassazione deve fondarsi su principi armonizzati, indipendenti dal modo di trasporto, al fine di permettere una migliore ripartizione dei costi di trasporto e creare così parità di condizioni tra i modi di trasporto, e chiarisce che nei costi da pagare per l'utilizzo di un'infrastruttura devono essere compresi non solo i costi dell'infrastruttura stessa, ma anche quelli esterni, legati agli incidenti, all'inquinamento atmosferico, al rumore e alla congestione;

3. deplora tuttavia che, nel *Riesame intermedio* del suddetto Libro bianco sui trasporti (comunicazione della Commissione del 22 giugno 2006, COM(2006) 314 def.), si trovino solo poche nuove iniziative tese a realizzare l'obiettivo della «verità dei costi» nel settore dei trasporti. In particolare, solo nella sezione intitolata *Tassazione intelligente* viene annunciato un nuovo strumento in relazione all'imposizione di pedaggi stradali per finanziare le infrastrutture e ottimizzare i trasporti, che consentirà di modulare i pedaggi per tener conto dell'impatto ambientale o dei rischi di congestione, soprattutto nelle zone urbane e in quelle sensibili dal punto di vista ambientale. In queste zone, peraltro, si potrebbero utilizzare anche altre forme di ripartizione delle capacità, come ad esempio lo scambio sul mercato dei diritti di transito;

4. constata che, presentando il pacchetto di proposte in esame, volto a «rendere i trasporti più ecologici» (*Greening Transport Package*), e in particolare la proposta ivi contenuta volta a modificare la direttiva sulla tassazione per l'uso di infrastrutture stradali, la Commissione adempie l'obbligo, impostole dall'articolo 11 della direttiva 2006/38/CE, di presentare un modello generalmente applicabile e trasparente per la valutazione di tutti i costi esterni, che possa servire da base per calcolare in futuro i pedaggi per l'uso delle infrastrutture, accompagnato da un'analisi d'impatto dell'internalizzazione dei costi esterni per tutti i modi di trasporto e da una strategia di applicazione graduale di tale modello a questi ultimi;

5. ricorda che l'internalizzazione dei costi dei trasporti, pur essendo una tappa necessaria, deve essere accompagnata da altre misure per rendere più appetibile l'offerta di trasporto, sia per le imprese sia per i privati che devono poter contare su infrastrutture sufficienti per rispondere alle proprie necessità. In questo senso, occorre far progredire il pacchetto di misure volte alla creazione di reti ferroviarie per il trasporto merci, in primo luogo dando la priorità alle reti transeuropee di trasporto, sviluppare al meglio sistemi di interscambio ferroviario, e trovare una soluzione rapida ai problemi legati alla non uniformità degli scartamenti.

#### La direttiva sulla tariffazione per l'uso delle infrastrutture stradali

6. si compiace del fatto che, per la prima volta, una proposta di direttiva sancisca il principio dell'internalizzazione dei costi esterni, e che la proposta in esame, volta a modificare la direttiva sulla tariffazione dell'uso di infrastrutture stradali, sia stata preceduta da ampi studi in cui questa problematica è stata esaminata in profondità;

7. si rallegra inoltre del fatto che, ottemperando all'obbligo di cui all'articolo 11 della direttiva 2006/38/CE, la Commissione abbia commissionato uno studio sulle procedure di provata efficacia per la valutazione dei costi esterni e abbia presentato nel 2007 un manuale per la stima di tali costi nel settore dei trasporti (*Handbook on estimation of external cost in the transport sector*);

8. fa notare che uno degli obiettivi più importanti della politica europea dei trasporti è lo spostamento del traffico merci transfrontaliero — e in particolare del traffico merci transfrontaliero pesante — dalla strada verso la rotaia, e che l'UE deve garantire la realizzazione di tale obiettivo mediante misure appropriate, qualora vi siano capacità residue sufficienti per farlo, e lavorare in vista della realizzazione delle infrastrutture necessarie, soprattutto nel quadro delle reti transeuropee di trasporto;

9. rammenta che il citato Libro bianco sui trasporti aveva assegnato alla politica europea dei trasporti i seguenti obiettivi: riequilibrio tra i diversi modi di trasporto; tassazione basata su principi armonizzati indipendenti dal modo di trasporto, per consentire una migliore imputazione dei costi di trasporto; parità di condizioni tra i modi di trasporto; promozione dell'internalizzazione completa dei costi sociali e ambientali; inclusione, nei costi dell'utilizzo di un'infrastruttura, dei costi dell'infrastruttura stessa e di quelli esterni, legati agli incidenti, all'inquinamento atmosferico, al rumore e alla congestione; applicazione dei suddetti principi a tutti i modi di trasporto e a tutte le categorie di utenti;

10. osserva che, nel considerare l'internalizzazione dei costi esterni nel settore dei trasporti su strada, la Commissione non ha tenuto conto dei costi derivanti dagli incidenti. La Commissione sottolinea che questi costi sono coperti dai premi assicurativi delle compagnie di assicurazioni. Secondo il CdR, tuttavia, nella maggior parte dei casi i premi assicurativi non offrono incentivi sufficienti per una guida sicura e una condotta prudente. I premi assicurativi non tengono nemmeno conto dei costi sociali degli incidenti stradali. È pertanto urgente che la Commissione metta a punto un quadro per la valutazione e il calcolo dei costi esterni degli incidenti. Spetterà poi ai singoli Stati membri decidere se tali costi esterni vadano internalizzati attraverso i premi assicurativi oppure diversamente;

11. rammenta inoltre che, secondo la Commissione, occorre modificare di conseguenza le abitudini sociali in materia di trasporti, promuovendo un maggiore utilizzo di forme di trasporto pubblico da parte dei cittadini, dato che questi modelli di comportamento sono inscindibili dagli obiettivi generali dell'UE in tema di protezione dell'ambiente e del clima. Bisogna inoltre valutare le misure comunitarie a favore di una mobilità sostenibile non solo alla luce dell'articolo 71 TCE, ma anche degli articoli 6, 174 e 176 TCE, dato che l'aumento dell'attenzione per l'ambiente e dell'efficienza rappresenta un obiettivo fondamentale della politica comune dei trasporti;

12. dubita tuttavia che la proposta in esame sia idonea a garantire il conseguimento dei predetti obiettivi della politica europea dei trasporti, tanto più che, almeno per ora, non è prevista un'imputazione di tutti i costi esterni come quella prospettata nella direttiva 2006/38/CE e la proposta della Commissione lascia ancora alla discrezione degli Stati membri decidere se e su quali tratti stradali delle reti transeuropee di trasporto imporre dei pedaggi. Occorre inoltre tenere conto del particolare ordinamento costituzionale dei paesi scandinavi in materia di tassazione del trasporto stradale di merci;

13. fa notare che, nei considerando della direttiva proposta, tra gli obiettivi del quadro giuridico, l'armonizzazione dei sistemi di tassazione è soltanto uno degli strumenti indicati per rimuovere le attuali distorsioni della concorrenza, e che era già previsto di rendere i trasporti più ecologici differenziando le tariffe in base all'euroclasse del veicolo;

14. auspica tuttavia che le future proposte della Commissione forniscano una risposta più efficace ai problemi sorti a causa delle notevoli differenze in materia di tasse e tariffe — e del conseguente uso non equilibrato dei modi di trasporto — nonché del congestionamento di determinate infrastrutture, tanto più che neppure l'attuale quadro normativo in materia di tassazione per l'uso delle strade è riuscito a eliminare questo squilibrio;

15. osserva che fino ad ora gli sforzi della Commissione per allineare le tasse sui carburanti non hanno condotto al ravvicinamento delle normative vigenti in materia nei diversi Stati membri e che in Europa permangono differenze molto marcate tra i prezzi dei carburanti. È indispensabile che la Commissione prosegua i propri sforzi intesi a ridurre le forti disuguaglianze nella tassazione dei carburanti. Finché le tasse sui carburanti non saranno in gran parte allineate, gli Stati membri devono aver la possibilità di internalizzare i costi esterni dovuti al cambiamento climatico;

16. chiede anche, a più lungo termine, una progressiva riduzione delle forti disuguaglianze che caratterizzano il regime fiscale applicabile in materia di trasporti (ad esempio le tasse automobilistiche, le accise sui carburanti, ecc.), e trasparenza riguardo all'uso del relativo gettito;

17. deplora il fatto che, riguardo al traffico merci transfrontaliero, permangano differenze nel livello dei costi delle infrastrutture, e che in questo campo alcuni paesi terzi — come ad esempio la Svizzera — si trovino in una situazione persino più favorevole di quella di determinati Stati membri; sottolinea che anche le modifiche intervenute e i miglioramenti introdotti negli ultimi anni in materia di tassazione per l'uso delle strade hanno apportato solo cambiamenti di scarsa portata, che sussistono notevoli differenze tra i pedaggi complessivi riscossi in tratti stradali comparabili, e che tali differenze di tariffazione dell'uso delle strade portano al cosiddetto «traffico di aggiramento» e quindi a una distorsione della concorrenza; esorta la Commissione ad adottare misure appropriate e ad incoraggiare gli Stati membri a tenere conto, nella scelta degli itinerari per il trasporto di merci su strada, dell'impatto ambientale, della sicurezza del trasporto e della condizione delle strade;

18. è ben consapevole del fatto che, nelle sue considerazioni in materia di politica comune dei trasporti, la Commissione parte sempre dal presupposto che occorra garantire l'esercizio delle quattro libertà fondamentali — e in particolare della libera circolazione delle merci e dei servizi — nonché del fatto che tale politica dovrebbe assicurare il funzionamento tecnicamente corretto dei trasporti a costi economici contenuti;

19. fa notare però che, soprattutto nelle regioni «sensibili», in cui i costi esterni dei trasporti hanno un impatto particolarmente elevato, gli effetti di un traffico intenso sulla salute della popolazione e sull'ambiente sono particolarmente gravi e quindi la libera circolazione delle merci determina conseguenze molto negative per quei territori; che la giurisprudenza della Corte di giustizia impone di adottare misure obbligatorie di protezione dell'ambiente; e che la protezione dell'ambiente e quella della salute dei cittadini rappresentano delle sfide particolari per la politica europea dei trasporti, cosicché, nel perseguire l'obiettivo fondamentale della creazione di un moderno sistema di trasporti, si deve ormai tener conto, oltre che di considerazioni di ordine economico e sociale, anche dell'esigenza di proteggere l'ambiente e la salute, se si vuol garantire la sostenibilità a lungo termine del sistema stesso;

20. sottolinea inoltre che la salute dei cittadini europei è un bene irrinunciabile e che il diritto fondamentale alla salute e a un ambiente pulito non può essere subordinato a un'illimitata libera circolazione delle merci e deve essere compatibile con il rispetto della libera circolazione di persone e merci tramite l'adozione delle misure opportune; in tale contesto svolgeranno un ruolo essenziale le politiche di educazione alla sicurezza stradale, da portare avanti nelle scuole e attraverso i mezzi pubblici di comunicazione;

21. osserva che, se è vero che la direttiva 1999/62/CE ha posto la media ponderata dei pedaggi necessari per la costruzione, l'esercizio e lo sviluppo della rete di infrastrutture interessata come base per l'imputazione dei diritti dovuti per l'utilizzo delle strade, la proposta in esame non fornisce una soluzione al problema fondamentale delle marcate differenze di tassazione in materia di trasporti: come già quella direttiva, infatti, anche questa proposta non obbliga gli Stati membri a imporre il pagamento di quei diritti alle reti transeuropee di trasporto, fissa aliquote massime ma non anche aliquote minime, e lascia agli Stati membri il potere di decidere come utilizzare il gettito derivante dalla riscossione dei diritti anziché obbligarli a destinarlo a una particolare finalità;

22. appoggia la proposta della Commissione di utilizzare i proventi dell'internalizzazione per ridurre l'impatto negativo del traffico sulle reti transeuropee di trasporto. I costi dovuti alla congestione dovrebbero essere inclusi solo se vi è un piano d'azione che stabilisce come affrontare i problemi di congestione, senza però essere legato ad un unico modo di trasporto;

23. dubita, tenuto conto dell'accesso dibattuto suscitato dalla proposta della Commissione, della grande incertezza che regna sui mercati finanziari e dei timori di recessione, che il sistema di imputazione degli elementi aggiuntivi di costo esterno sarà applicato da tutti gli Stati membri;

24. è convinto che l'imputazione dei costi esterni per i tratti stradali delle reti transeuropee di trasporto non possa essere lasciata alla discrezione degli Stati membri, ma che occorra invece un sistema trasparente, basato su criteri appropriati, che induca gli Stati membri, attraverso vari tipi di misure, ad imputare tali costi e a destinare il gettito così ottenuto a delle specifiche finalità;

25. osserva che in molti Stati membri buona parte della rete stradale è di competenza delle regioni e dei comuni. L'introduzione di pedaggi stradali in un'area o su un tratto stradale può determinare deviazioni di traffico indesiderate. È quindi importante che la direttiva specifichi che tutti i responsabili dell'infrastruttura stradale devono partecipare alla decisione sulla scelta delle strade sulle quali imporre pedaggi. È inoltre essenziale che i responsabili locali e regionali dell'infrastruttura stradale contribuiscano alla configurazione del sistema di tariffazione e alla decisione in merito all'uso cui destinare i proventi;

26. chiede che sia realizzata l'imputazione di tutti i costi esterni (come quelli relativi alla salute, alla protezione del clima e all'ambiente in generale, i costi degli incidenti, quelli della produzione dell'energia e quelli della produzione, della manutenzione e dello smaltimento dei veicoli, l'impatto sui pedoni e sui ciclisti, l'uso del territorio) e in proposito invita la Commissione a rivedere la sua proposta, includendovi anche un piano in più tappe per l'attuazione di tale imputazione;

27. deplora che, nella proposta in esame, l'imputazione dei costi esterni sia destinata principalmente a offrire una soluzione specifica ai problemi che emergono con particolare gravità nelle grandi aree urbane, mentre non vi è alcuna vera imputazione dei costi esterni dei trasporti effettuati sulle strade a lunga percorrenza, per cui, in seguito alla mancata internalizzazione dei costi esterni relativi a interi tratti extraurbani, non si verificherà uno spostamento del traffico merci verso le ferrovie e gli effetti reali di un cambiamento verso una guida più ecologica saranno marginali;

28. dubita che, date le esigenze della vita economica (conseguenze *just in time*), gli elevati costi dovuti alla congestione del traffico possano avere l'effetto di orientamento auspicato;

29. fa notare che gli ambiziosi obiettivi della Commissione (verità dei costi, riequilibrio tra i modi di trasporto) possono essere raggiunti solo con un'applicazione generalizzata e su larga scala del sistema proposto;

30. chiede quindi che venga incentivata e sostenuta l'applicazione di tale sistema, così da evitare che, a causa dell'attuale congiuntura economica, i presupposti per attuare questa imputazione dei costi si realizzino solo sporadicamente all'interno delle aree urbane densamente popolate (congestione e inquinamento atmosferico);

31. deplora che non sia possibile combinare costi esterni e finanziamento incrociato, tanto più che quest'ultimo è principalmente uno strumento di finanziamento e i costi esterni, in linea di principio, possono essere utilizzati anche per altri scopi;

32. deplora la mancanza di una considerazione globale di tutti i costi esterni sull'insieme della rete, indispensabile per trasferire il traffico merci verso modi di trasporto rispettosi dell'ambiente, al fine di realizzare, grazie all'aumento degli oneri dovuti per l'utilizzo delle strade, uno spostamento durevole dei flussi di traffico merci verso le ferrovie;

33. fa notare che, a causa di una tassazione non armonizzata e in particolare dell'assenza di un obbligo di imporre almeno un onere minimo per l'uso delle strade, nonché della mancanza di un'imputazione generalizzata dei costi esterni, si perpetuerà lo squilibrio nella tariffazione delle infrastrutture stradali sui corridoi di transito;

34. mette l'accento sul fatto che, anche nell'interesse della sicurezza della circolazione stradale, si deve evitare l'uso sproporzionato di determinate vie di transito e incoraggiare sia il miglioramento di alcune arterie stradali che la creazione di collegamenti ferroviari e marittimi alternativi e rispettosi dell'ambiente e si devono continuare a promuovere le autostrade del mare esistenti, favorendo l'apertura di nuovi itinerari di questo tipo, al fine di ridurre l'intensità del trasporto di merci su strada;

35. ritiene che la proposta in esame costituisca un primo passo per evitare il congestionamento delle infrastrutture stradali in generale, nonché per garantire ai modi di trasporto rispettosi dell'ambiente maggiori quote di mercato;

36. fa notare che la proposta di modifica della direttiva si applica inizialmente solo agli autoveicoli pesanti superiori a 12 tonnellate. Secondo il CdR, non vi è motivo per cui la direttiva non possa comprendere tutti gli autoveicoli pesanti fin dalla sua entrata in vigore;

37. sottolinea che, a causa dell'aumento sproporzionato del traffico merci su strada, a fronte dei vincoli imposti dalla vigente normativa europea in materia di ambiente, le industrie e le altre imprese hanno ben poche possibilità di sviluppo: una situazione, questa, che, oltre a nuocere alla salute dei cittadini, riduce drasticamente anche le possibilità economiche delle imprese;

38. fa notare che in particolare il traffico di aggiramento fa gravare dei carichi supplementari intollerabili su singoli corridoi di transito e, date le differenze nei costi delle infrastrutture di trasporto, provoca un'inammissibile distorsione della concorrenza all'interno dell'Unione europea;

39. chiede quindi alle istituzioni europee di adottare esse stesse ogni misura legislativa atta a garantire la comparabilità

della tariffazione dell'uso delle strade nei diversi corridoi di transito, in modo da contenere stabilmente il traffico di aggiramento, tenendo conto nell'analisi dello stato e della capacità delle varie arterie stradali, nonché delle necessità del mercato e di sviluppo delle zone interessate;

40. rinvia, a titolo di informazione, ai dati forniti nelle tabelle in allegato, relativi al traffico merci attraverso le Alpi, che mostrano chiaramente lo scarto tra i diversi pedaggi stradali imposti su importanti corridoi di transito francesi, svizzeri, austriaci e italiani.

#### **Riduzione del rumore nel settore ferroviario**

41. concorda con la Commissione sulla necessità di adottare una serie di misure per ridurre l'inquinamento acustico prodotto dal trasporto di merci su rotaia e accoglie con favore le proposte avanzate dalla Commissione. In particolare, l'adeguamento dei carri ferroviari esistenti per dotarli di freni a bassa rumorosità promette un'elevata efficacia con costi relativamente modesti. Il Comitato propone che le specifiche tecniche per l'interoperabilità relative alle emissioni acustiche di veicoli ferroviari (TSI-Noise) prevedano valori limite acustici anche per la rumorosità del parco rotabile esistente e un calendario per l'adeguamento di tale materiale. Chiede alla Commissione di verificare se si debbano individuare e fissare valori limite anche per eventuali sostanze nocive prodotte dall'abrasione dei freni per evitare a lungo termine danni ambientali derivanti dall'abrasione dei freni nelle zone lungo le linee ferroviarie. Chiede alla Commissione di fare in modo che, grazie a metodi di gestione moderni e a misure infrastrutturali che aumentino le capacità, vi sia una minor necessità di frenare i treni con i freni ad attrito. In tal modo si potrebbero migliorare ulteriormente l'efficienza energetica del traffico ferroviario e diminuire ulteriormente le emissioni acustiche e l'abrasione.

Bruxelles, 12 febbraio 2009.

Il Presidente  
del Comitato delle regioni  
Luc VAN DEN BRANDE